

14.xxx

**Messaggio  
concernente la legge federale sulle abitazioni secondarie**

del ...

---

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sulle abitazioni secondarie.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

...

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Didier  
Burkhalter

La cancelliera della Confederazione, Corina  
Casanova

---

## Compendio

***L'obiettivo del presente disegno di legge è concretizzare e attuare il nuovo articolo costituzionale inteso a limitare la costruzione di abitazioni secondarie, che il popolo e i Cantoni hanno accettato nella votazione dell'11 marzo 2012.***

*L'11 marzo 2012, il 50,6 per cento dei votanti e 13,5 Cantoni hanno accolto l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», depositata dalla fondazione Helvetia Nostra. La Costituzione sancisce che la «quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20 per cento» (art. 75b cpv. 1 Cost.). Le disposizioni transitorie dell'art. 75b (art. 197 n. 9 cpv. 1 Cost.) prevedono un termine di due anni per l'emanazione delle necessarie disposizioni d'esecuzione.*

*Il presente disegno di legge concretizza l'articolo 75b Cost. in primo luogo vietando nuove abitazioni secondarie nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. Continua a essere ammessa la costruzione di abitazioni primarie, di abitazioni a esse equiparate, come per esempio le abitazioni occupate per scopi di lavoro o formazione, e di abitazioni sfruttate a scopi turistici. Le abitazioni sfruttate a scopi turistici possono essere create nell'ambito di una struttura ricettiva organizzata, categoria che comprende alberghi e residenze alberghiere. Inoltre, al momento della costruzione di un'abitazione primaria per uso proprio la popolazione locale può realizzare un'abitazione supplementare nello stesso edificio. Il disegno di legge prevede una terza categoria di abitazioni sfruttate a scopi turistici, riservata ad abitazioni che devono essere messe a disposizione su piattaforme di vendita commerciale. Queste abitazioni sono ammesse esclusivamente nei comprensori designati a questo scopo nel piano direttore. In casi speciali possono essere autorizzate nuove abitazioni anche senza limitazione d'uso, vale a dire utilizzabili anche come abitazioni secondarie. Rientrano in questa categoria le abitazioni realizzate nell'ambito di strutture ricettive organizzate, le abitazioni in edifici protetti nonché le abitazioni che sono oggetto di un piano regolatore speciale inerente a un progetto destinato alla costruzione di abitazioni secondarie.*

*Le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, vale a dire le abitazioni che l'11 marzo 2012 esistevano già o beneficiavano di un'autorizzazione con decisione passata in giudicato, sono libere nell'uso abitativo, ma possono essere ampliate soltanto se sono dichiarate come abitazioni primarie o abitazioni sfruttate a scopi turistici.*

## **Indice**

<b>Compendio</b>	<b>2</b>
<b>1 Punti essenziali del progetto</b>	<b>4</b>
1.1 Situazione iniziale	4
1.2 La normativa proposta	5
1.3 Motivazione e valutazione della soluzione proposta	6
1.4 Diritto comparato	8
1.5 Attuazione	10
<b>2 Commento ai singoli articoli</b>	<b>11</b>
<b>3 Ripercussioni</b>	<b>30</b>
3.1 Ripercussioni per la Confederazione	30
3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna	31
3.3 Ripercussioni per l'economia	32
3.4 Ripercussioni per la società	33
3.5 Ripercussioni per l'ambiente	33
<b>4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale</b>	<b>34</b>
4.1 Rapporto con il programma di legislatura	34
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale	34
<b>5 Aspetti giuridici</b>	<b>35</b>
5.1 Costituzionalità	35
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	37
5.3 Delega di competenze legislative	37
<b>Legge federale sulle abitazioni secondarie (<i>disegno</i>)</b>	<b>39</b>

# Messaggio

## 1 Punti essenziali del progetto

### 1.1 Situazione iniziale

L'11 marzo 2012, il 50,6 per cento dei votanti e 13,5 Cantoni hanno accolto l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», depositata dalla fondazione Helvetia Nostra<sup>1</sup>. Secondo la Costituzione (art. 75b cpv. 1 Cost.), la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative e della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo di un Comune non può eccedere il 20 per cento. Il capoverso 2 dell'articolo 75b Cost. contiene inoltre un mandato che obbliga i Comuni a pubblicare ogni anno il proprio piano delle quote di abitazioni principali unitamente allo stato dettagliato della sua esecuzione. Se la pertinente legislazione non entra in vigore entro due anni dall'accettazione dell'articolo 75b, il Consiglio federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni d'esecuzione per la costruzione, la vendita e l'iscrizione nel registro fondiario (art. 197 n. 9 cpv. 1 Cost.).

Essendo competente per l'esecuzione della legislazione (art. 182 cpv. 2 Cost.), il 22 agosto 2012 il Consiglio federale ha emanato l'ordinanza sulle abitazioni secondarie<sup>2</sup>, entrata in vigore il 1° gennaio 2013. L'ordinanza si prefigge in particolare di chiarire, a titolo provvisorio, il campo di applicazione dell'articolo 75b Cost. Secondo l'articolo 9 capoverso 2, l'ordinanza ha effetto fino all'entrata in vigore della legislazione d'esecuzione dell'articolo 75b Cost. Nell'autunno del 2012, un gruppo di pilotaggio diretto dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), su incarico del Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni (DATEC), ha iniziato a lavorare a un progetto di legislazione d'esecuzione dell'articolo 75b Cost. Il gruppo di pilotaggio era composto di rappresentanti cantonali provenienti dalla Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente (DCPA), dalla Conferenza dei Governi dei Cantoni alpini (CGCA), dalla Conferenza dei Direttori Cantionali dell'Economia Pubblica (CDEP), dalla Conferenza svizzera dei pianificatori cantonali (COPC), nonché di rappresentanti dei Comuni (Associazione dei Comuni Svizzeri, ACS), del Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB), del Comitato d'iniziativa, di un esperto in ambito di turismo dell'università di San Gallo e di diversi Uffici federali (UST, UFG, UFAB, SECO).

Sulla base dei progetti di legge federale e di ordinanza sulle abitazioni secondarie elaborati dal gruppo di pilotaggio, il DATEC ha predisposto i documenti per la procedura di consultazione. Il 26 giugno 2013, il Consiglio federale ha incaricato il Dipartimento di avviare la procedura di consultazione, che si è conclusa il 20 ottobre 2013.

<sup>1</sup> FF 2012 5909, 5911

<sup>2</sup> RS 702

## 1.2

### La normativa proposta

La legge concretizza le disposizioni dell'articolo 75b Cost., prevedendo sostanzialmente che nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento non possano essere autorizzate nuove abitazioni secondarie. Per determinare quali Comuni entrano in linea di conto, ogni Comune deve allestire una volta all'anno un «inventario delle abitazioni», in cui devono figurare per lo meno il numero complessivo delle abitazioni e il numero delle abitazioni primarie. I Comuni possono inoltre indicare separatamente categorie di abitazioni equiparate alle abitazioni primarie, e dunque a esse imputabili. Spetta alla Confederazione determinare la quota di abitazioni secondarie per ciascun Comune sulla base dell'inventario delle abitazioni.

La legge precisa i tipi di abitazioni ammessi anche con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento: si tratta delle abitazioni primarie, delle abitazioni equiparate alle abitazioni primarie e delle abitazioni sfruttate a scopi turistici. D'ora in avanti, queste abitazioni potranno essere autorizzate soltanto con una limitazione d'uso che deve essere menzionata nel registro fondiario in riferimento al fondo in questione. Le abitazioni sfruttate a scopi turistici sono abitazioni create nell'ambito di una struttura ricettiva organizzata, vale a dire nell'ambito di alberghi e residenze alberghiere. Inoltre, quando costruisce una nuova abitazione primaria, la popolazione locale può creare anche un'abitazione supplementare. La terza categoria di abitazioni sfruttate a scopi turistici comprende le abitazioni che devono essere offerte su piattaforme di vendita commerciale. Queste abitazioni sono ammesse esclusivamente nei comprensori designati a tale scopo nel piano direttore. In casi speciali si possono autorizzare nuove abitazioni senza limitazione d'uso, dunque utilizzabili anche come abitazioni secondarie: è il caso delle abitazioni che sorgono nel quadro di strutture ricettive organizzate, delle abitazioni in edifici protetti e delle abitazioni oggetto di un piano regolatore speciale inerente a un progetto destinato alla costruzione di abitazioni secondarie.

La legge disciplina inoltre gli scenari possibili per le abitazioni che l'11 marzo 2012 già esistevano o che erano state autorizzate con decisione passata in giudicato (abitazioni costruite secondo il diritto anteriore). Queste abitazioni sono libere nell'uso abitativo, ma possono essere ampliate soltanto se sono dichiarate come abitazioni primarie o abitazioni sfruttate a scopi turistici. A questo riguardo, i Cantoni e i Comuni devono adottare le misure necessarie per impedire abusi e sviluppi indesiderati.

Se un'abitazione era stata autorizzata con una limitazione d'uso, tale limitazione può essere sospesa in circostanze particolari, per esempio in caso di decesso o modifica dello stato civile. I requisiti sono disciplinati nell'articolo 15.

La legge prevede inoltre disposizioni d'esecuzione relative agli obblighi di notifica dell'Ufficio controllo abitanti e dell'Ufficio del registro fondiario, nonché disposizioni penali e disposizioni transitorie. La legge del 9 ottobre 1992<sup>3</sup> sulla statistica federale (LStat) e la legge del 22 giugno 1979<sup>4</sup> sulla pianificazione del territorio (LPT) richiedono alcuni adeguamenti.

<sup>3</sup> RS 431.01

<sup>4</sup> RS 700

### 1.3

## Motivazione e valutazione della soluzione proposta

*Riscontro globalmente positivo per la legge federale sulle abitazioni secondarie nell'ambito della procedura di consultazione*

Alla procedura di consultazione iniziata il 26 giugno 2013 e terminata il 20 ottobre 2013 hanno partecipato tutti i Cantoni, otto partiti, le tre associazioni mantello dei Comuni, delle città e delle regioni di montagna, cinque associazioni mantello dell'economia e 28 organizzazioni tra quelle interpellate. Sull'avamprogetto di legge posto in consultazione hanno espresso un parere anche altre 49 organizzazioni e associazioni, 15 Comuni e 10 cittadini privati. In totale sono pervenute 144 prese di posizione<sup>5</sup>.

L'avamprogetto è stato accolto favorevolmente da tredici Cantoni e quattro partiti (PBD, PPD, PLR e UDC), che ne condividono gli assi principali, ma chiedono numerose modifiche. È stato invece respinto da altri quattro partiti (PSS, PEV, PVL e PES) e da alcune organizzazioni ambientaliste.

*Varianti riguardanti le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore e i piani regolatori speciali inerenti a progetti*

L'avamprogetto di legge federale sulle abitazioni secondarie prevedeva delle varianti in due settori cruciali: quello delle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, vale a dire abitazioni che l'11 marzo 2012 esistevano già o erano state autorizzate con decisione passata in giudicato, e quello delle abitazioni oggetto di un piano regolatore speciale inerente a un progetto.

Una delle varianti per le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore prevedeva di lasciare libertà di scelta quanto all'uso di queste abitazioni e di ammettere ampliamenti moderati, chiedendo tuttavia ai Cantoni di adottare le misure necessarie per impedire abusi. La seconda variante ammetteva modifiche delle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore soltanto nei limiti della superficie utile principale preesistente e prevedeva la possibilità di cambiare la destinazione d'uso soltanto in casi particolari (decesso o modifica dello stato civile). Inoltre, secondo il diritto federale, un cambiamento di destinazione da abitazione primaria in abitazione secondaria richiederebbe un'autorizzazione edilizia. Nella procedura di consultazione, quattordici Cantoni e due partiti (PPD e PLR) si sono espressi a favore della variante più liberale. Un Cantone, i partiti PSS, PEV, PVL e PES e le organizzazioni ambientaliste si sono espressi a favore di quella più restrittiva. La soluzione proposta nel disegno di legge federale sulle abitazioni secondarie non rispecchia pienamente nessuna delle due varianti: essa prevede infatti che le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore possano essere usate liberamente, ma che un loro ampliamento sia ammesso soltanto se sono dichiarate come abitazioni primarie o abitazioni sfruttate a scopi turistici (art. 12 cpv. 3). Questa soluzione riprende la regolamentazione sulle abitazioni esistenti configurata già nell'articolo 3 capoverso 1 dell'ordinanza del 22 agosto 2012<sup>6</sup> sulle abitazioni secondarie. In questo modo, le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore non subirebbero una perdita di valore a seguito dell'entrata in vigore della legislazione sulle abitazioni secondarie. Secondariamente, prevedendo l'obbligo – anche in caso di ampliamento moderato di un'abitazione

<sup>5</sup> Cfr. [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Diritto federale > Procedure di consultazione > Procedure di consultazione concluse > 2013 > Dipartimento federale dell'ambiente, dei trasporti, dell'energia e delle comunicazioni

<sup>6</sup> RS 702

costruita secondo il diritto anteriore – di dichiarare se si tratta di un’abitazione primaria o di un’abitazione sfruttata a scopi turistici, si tiene conto dell’esigenza sancita nell’articolo 75b Cost. di limitare non soltanto il numero delle abitazioni secondarie, bensì anche la superficie occupata da abitazioni secondarie.

Il testo posto in consultazione prevedeva due varianti anche riguardo ai piani regolatori speciali inerenti a progetti. Una variante configurava la possibilità di rilasciare, per un periodo limitato, autorizzazioni speciali per abitazioni senza limitazione d’uso oggetto di piani regolatori speciali inerenti a progetti. L’altra variante non fissava un limite temporale. Dai risultati della procedura di consultazione è emerso che per limitare in modo opportuno la possibilità di rilasciare le autorizzazioni speciali si dovrebbe adottare un trattamento differenziato per le zone edificate e per le zone non edificate nel territorio contemplato nei piani regolatori, soluzione difficilmente attuabile. Nella legge sulle abitazioni secondarie è stata dunque ripresa la variante che non prevede un limite temporale.

#### *Tassa di compensazione in caso di sospensione della condizione d’uso*

La tassa di compensazione in caso di sospensione a tempo indeterminato delle limitazioni d’uso prevista nell’avamprogetto posto in consultazione ha suscitato forti opposizioni. È stato obiettato che i costi per la riscossione della tassa sarebbero sproporzionati rispetto all’obiettivo perseguito. I Comuni strutturalmente deboli, interessati da un forte esodo della popolazione, si vedrebbero confrontati a situazioni in cui, nell’impossibilità di rispettare le limitazioni d’uso a tempo indeterminato, i proprietari non riuscirebbero a trovare persone disposte, dietro congruo compenso, a usare l’abitazione in maniera lecita. In questi Comuni è tuttavia poco probabile che il valore reddituale di un’abitazione salga considerevolmente se è usata come abitazione secondaria anziché primaria. Pertanto, spesso verrebbero a mancare i requisiti per la riscossione di una tassa di compensazione. Per questi motivi, la legge sulle abitazioni secondarie non prevede la riscossione di una tassa di compensazione in caso di sospensione a tempo indeterminato della limitazione d’uso.

#### *Richieste di ulteriori regolamentazioni*

Diversi partecipanti alla procedura di consultazione hanno chiesto chiarimenti normativi per le abitazioni secondarie autorizzate nel 2012, dopo l’11 marzo, oppure autorizzate in prima istanza prima di tale data, ma passate in giudicato solo dopo l’11 marzo 2012.

I progetti che erano stati autorizzati con decisione nel frattempo passata in giudicato hanno potuto essere realizzati. Se i lavori di costruzione non sono ancora iniziati, si può supporre – tenuto anche conto del fatto che le autorizzazioni edilizie hanno spesso validità limitata – che verranno avviati prossimamente e comunque prima dell’entrata in vigore della nuova legge. Non vi è dunque la necessità di definire regole specifiche per i pochi casi in cui l’autorizzazione è stata rilasciata, ma il progetto non è ancora stato realizzato.

## 1.4 Diritto comparato

Dando seguito al mandato costituzionale che prevede di tenere sotto controllo la costruzione di abitazioni secondarie, con la vigente ordinanza del 22 agosto 2012<sup>7</sup> sulle abitazioni secondarie e con il presente disegno di legge federale sulle abitazioni secondarie, la Svizzera ha elaborato una soluzione nazionale che passa innanzitutto attraverso la pianificazione del territorio. In Austria, Germania, Francia e Italia non esistono normative nazionali di pianificazione territoriale volte a regolare l'edificazione di abitazioni secondarie. Simili regolamentazioni esistono semmai solo a un livello amministrativo inferiore, per esempio a livello di *Land* in uno Stato federale come l'Austria o di Comune interessato come in Germania e Italia.

I Paesi che confinano con la Svizzera adottano strategie molto diverse per affrontare i problemi legati alla costruzione di abitazioni secondarie: la Germania riscuote un'imposta sulle case secondarie, l'Austria cerca di contenere l'edificazione di abitazioni secondarie con strumenti di pianificazione del territorio, la Francia rinuncia a misure tese a scoraggiare la costruzione di abitazioni secondarie, ma adotta un sistema di incentivi per impedire che queste abitazioni rimangano vuote per mesi. È pertanto difficile paragonare i diversi strumenti e metterli a confronto con la soluzione proposta dalla Svizzera.

### *Austria*

In Austria non esiste una legge nazionale sulla pianificazione del territorio e la competenza specifica spetta dunque ai singoli *Länder*. La costruzione di residence, villaggi di vacanza e alloggi per il fine settimana nei *Länder* interessati dalla questione è autorizzata unicamente in zone preventivamente designate a questo scopo. Alcuni *Länder* hanno introdotto a titolo complementare un controllo legale sulla vendita di immobili, in particolare gli stranieri.

La legge sulla pianificazione del territorio del *Land* di Salisburgo attribuisce al concetto di abitazione secondaria un significato molto ampio, che comprende tutti i tipi di abitazioni di vacanza. Queste abitazioni possono essere costruite unicamente in zone designate. Camere private e abitazioni secondarie sfruttate a scopi turistici non sono soggette a questa regolamentazione. I Comuni possono designare nuove zone per la costruzione di abitazioni di vacanza solo se sul loro territorio la quota di abitazioni secondarie non supera il 10 per cento rispetto al totale degli alloggi. Le aziende di approvvigionamento e smaltimento e le imprese che erogano servizi postali e servizi elettronici di recapito devono, su richiesta, fornire i dati richiesti o le informazioni necessarie per determinare il consumo.

Nel *Land* del Tirolo, con il termine «*Freizeitwohnsitze*» si designano tutte le abitazioni secondarie utilizzate per scopi di vacanza e nel tempo libero. Rientrano in questa categoria edifici, abitazioni o parti di edifici che non sono concepiti per essere abitati tutto l'anno e per diventare il centro degli interessi, bensì solo per soggiorni durante le vacanze, il fine settimana o temporaneamente per scopi ricreativi. Secondo la legge tirolese in materia di pianificazione del territorio, questi alloggi del tempo libero possono essere realizzati soltanto in zone appositamente designate nel piano di zonizzazione (paragonabile al piano di utilizzazione comunale in Sviz-

<sup>7</sup> RS 702



zera), previa fissazione del numero massimo di abitazioni di vacanza ammesso sul fondo in questione. La quota di abitazioni di vacanza non può superare l'otto per cento del numero complessivo delle abitazioni. Gli alloggi secondari utilizzati per scopi lavorativi o di studio non sono soggetti a questa regolamentazione. In casi speciali (p. es. motivi personali di eredità), vi è la possibilità di chiedere al Comune competente un'autorizzazione speciale. La base esecutoria di questa regolamentazione è costituita da un registro delle abitazioni del tempo libero gestito dai Comuni. I proprietari di alloggi per il tempo libero hanno l'obbligo di dichiararli, pena la comminazione di una multa fino a 40 000 euro per infrazione amministrativa. L'esecuzione e l'efficacia di questa normativa sono questioni controverse.

Nel *Land* del Vorarlberg, la costruzione e l'uso di abitazioni di vacanza sono ammessi soltanto in zone appositamente designate, previa autorizzazione del Comune. Questa regolamentazione non è in vigore nelle regioni dove la domanda di alloggi di vacanza è insignificante. Per alloggi di vacanza s'intendono le abitazioni e i locali che non sono utilizzati tutto l'anno per esigenze abitative, bensì solo durante le vacanze o temporaneamente per scopi ricreativi. Non sono soggetti a questa normativa le abitazioni e i locali utilizzati per scopi commerciali sotto forma di alloggi turistici o camere in affitto. Negli edifici adibiti esclusivamente ad abitazioni di vacanza non è giustificabile né ammissibile stabilire il proprio domicilio permanente. I proprietari che contravvengono ripetutamente a questa regola possono essere obbligati a vendere il fondo entro un congruo termine. Se vengono meno a questa ingiunzione, l'autorità giudiziaria può intimare e ordinare l'incanto forzato.

### *Germania*

In Germania, il problema delle residenze secondarie riguarda in primo luogo le città, e non le zone di montagna come in Svizzera. L'imposta sulle abitazioni secondarie è la misura principale adottata dal Governo tedesco per far sì che i proprietari di residenze secondarie partecipino ai costi delle infrastrutture locali o alle mancate entrate del Comune. La partecipazione è calcolata di regola in base al canone di affitto annuo. L'aliquota oscilla tra il 5 per cento a Berlino e il 23 per cento a Überlingen. Per le nuove zone edificabili vengono iscritte nel registro fondiario le cosiddette servitù per residenti o per turisti, che regolano la concessione di diritti di costruzione o il frazionamento di edifici in singole unità abitative. Costituendo una servitù per residenti, le case possono essere utilizzate esclusivamente dalla popolazione residente. Con la servitù per turisti si garantisce che un alloggio non venga affittato come abitazione secondaria a una persona singola, bensì come appartamento di vacanza o camere in affitto a una clientela diversificata.

Oltre a riscuotere un'imposta sulle abitazioni secondarie, la Baviera ha inserito nel codice delle costruzioni una disposizione tesa a garantire zone riservate al turismo. Questa disposizione è nata dal timore che il moltiplicarsi delle abitazioni secondarie potrebbe pregiudicare la funzione turistica delle località di villeggiatura e di cura. Dato che l'acquisto della proprietà è, nella pratica comune, un modo per usare le abitazioni come residenze secondarie, allo scopo di tutelare la loro funzione turistica i Comuni dispongono di un diritto di riserva per quanto concerne il rilascio di autorizzazioni per la costituzione o la suddivisione della proprietà o della proprietà per piani.

## *Francia*

In Francia, un'ordinanza in vigore a livello nazionale – finora tuttavia mai applicata – prevede la possibilità di obbligare i proprietari di abitazioni vuote ad affittare i loro immobili. L'obiettivo di questa ordinanza è però creare più alloggi sociali e non regolare la questione dell'affitto a scopi di vacanza. La vigente legislazione in materia di pianificazione del territorio non consente di limitare o bloccare direttamente la costruzione di abitazioni secondarie. Inoltre, i Comuni francesi non hanno il diritto di vietare le abitazioni secondarie sul proprio territorio. Per frenare l'incremento delle case secondarie, i Comuni hanno la possibilità di sospendere il rilascio dei permessi di costruzione o di unire le particelle per limitare il numero delle costruzioni.

## *Italia*

Anche in Italia manca una normativa nazionale che regoli la costruzione di case secondarie. Il problema riguarda in particolare le Alpi occidentali, precisamente le province di Torino e Cuneo e la Valle d'Aosta. I Comuni possono introdurre, nei rispettivi piani regolatori, misure intese a disciplinare la costruzione di case secondarie, oppure riservare talune zone alle abitazioni di vacanza. Nell'Alto Adige, il 60 per cento della superficie lorda per piano degli edifici di nuova costruzione deve essere utilizzato per scopo abitativo da persone che risiedono nella provincia. Il criterio determinante è l'effettivo utilizzo delle case, il che significa che i proprietari degli immobili non devono obbligatoriamente risiedere nella provincia. Il rimanente 40 per cento è privo di vincoli e può dunque essere destinato ad abitazioni secondarie. Questo 40 per cento comprende tuttavia anche gli spazi commerciali, per cui la quota delle superfici adibite ad alloggi secondari è inferiore rispetto a ciò che potrebbe sembrare a prima vista.

### **1.5 Attuazione**

L'esecuzione della legge federale sulle abitazioni secondarie compete in primo luogo ai Cantoni e ai Comuni. Ai fini del rilascio delle autorizzazioni edilizie, le autorità preposte devono verificare la compatibilità delle domande di costruzione con la legge in esame e, se necessario, disporvi opportune limitazioni d'uso (cfr. art. 7 cpv. 3). Inoltre, per determinare la quota di abitazioni secondarie, ogni Comune deve allestire annualmente un inventario delle abitazioni (art. 4 cpv. 1). La quota è determinata dalla Confederazione (art. 5). I Cantoni sono incaricati di designare un'autorità di sorveglianza che vigili sull'esecuzione della legge federale (art. 16).

L'articolo 20 prevede che l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale analizzi a intervalli regolari, in collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia, gli effetti della presente legge e che i Dipartimenti interessati presentino periodicamente un rapporto al Consiglio federale. Queste analisi servono ad approfondire gli effetti economici e sociali nelle zone interessate, ma anche a esaminare se siano richieste modifiche a livello di disposizioni di legge e relativa esecuzione.

Nel quadro della procedura di consultazione avente per oggetto la legge federale sulle abitazioni secondarie, il Consiglio federale ha presentato anche un disegno di ordinanza con le necessarie disposizioni d'esecuzione, che a tempo debito dovrà

adeguare in funzione della versione definitiva della legge federale sulle abitazioni secondarie approvata dal Parlamento.

## 2 **Commento ai singoli articoli**

### *Ingresso*

La legge si fonda su due articoli costituzionali: l'articolo 75b sulle abitazioni secondarie e l'articolo 75 sulla pianificazione del territorio. Dato che, nel settore della pianificazione del territorio, la legge conferisce diversi mandati anche a Cantoni e Comuni (segnatamente artt. 3 e 13), risulta necessario questo ulteriore fondamento giuridico.

## **Capitolo 1: Disposizioni generali**

### *Art. 1* Oggetto

La legge federale sulle abitazioni secondarie disciplina l'ammissibilità della costruzione di nuove abitazioni e l'ammissibilità delle modifiche edilizie e dei cambiamenti di destinazione di abitazioni esistenti nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. Ciò non significa tuttavia che il campo di applicazione della legge sia circoscritto a questi Comuni. L'obbligo di allestire un inventario delle abitazioni (art. 4) spetta per esempio a ogni Comune. Inoltre, i Comuni con una quota di abitazioni secondarie inferiore al 20 per cento hanno l'obbligo di adottare le misure necessarie per impedire che detta quota superi il limite indicato.

### *Art. 2* Definizioni

I criteri elencati nel *capoverso 1 lettere a–e* devono essere soddisfatti cumulativamente, affinché si possa parlare di un'abitazione. Solitamente un'abitazione è formata da più locali. Nel caso dei monolocali, però, un unico locale può soddisfare tutti i criteri specificati.

*Lettera a:* si considera abitazione anche un insieme di locali utilizzati solo per brevi periodi da persone di volta in volta diverse. In questa categoria rientrano per esempio le abitazioni sfruttate a scopi turistici ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 lettera b. Se i locali sono adatti a un uso abitativo, ma vengono utilizzati temporaneamente per altri scopi comunque leciti (cioè, se richiesto, in base a disposizione concreta o condizione d'uso), si è in presenza (posto che siano soddisfatti tutti gli altri criteri) di un'abitazione, a condizione che non siano richieste misure costruttive per riorganizzare gli spazi in modo da essere abitabili.

*Lettera c:* per locali che dispongono di un accesso proprio da un'area comune all'interno dell'edificio si intendono per esempio i locali cui si accede mediante scale.

*Lettera d:* con questa disposizione riguardante la cucina si escludono dal campo di applicazione le camere in case di riposo, mansarde e alberghi. Entrano in linea di conto sia cucine vere e proprie sia cucinini, a condizione che siano dotati di impianti fissi adibiti alla preparazione dei pasti e di un lavello. La presenza di installazioni tecniche per la successiva predisposizione di una cucina soddisfa il criterio in esame (disporre di una cucina). Nei nuovi edifici destinati a uso abitativo, l'autorità preposta al rilascio delle costruzioni edilizie deve dunque, sulla base del progetto presentato nell'ambito della domanda di costruzione, esaminare in modo critico la possibilità di costruire una cucina in un momento successivo.

*Lettera e:* per costruzioni mobiliari s'intendono in questo contesto alloggi mobili come per esempio camper e roulotte, anche quando sono installati in modo fisso. Se invece sono collocate su una piastra di fondazione, non sono considerate costruzioni mobiliari.

Il *capoverso 2* si riallaccia alla nozione di Comune di residenza ai sensi della legge del 23 giugno 2006<sup>8</sup> sull'armonizzazione dei registri (LArRa), nella quale per Comune di residenza si intende il Comune in cui una persona risiede con l'intenzione di stabilirvisi durevolmente per costituire il centro della propria vita (domicilio principale), in modo riconoscibile agli occhi di terzi. Una persona è considerata residente nel Comune in cui ha depositato il documento richiesto e può avere soltanto un Comune di residenza.

In uno stesso Comune una persona può avere un unico indirizzo. Se nel Comune di residenza possiede più abitazioni, solo una di queste può essere considerata abitazione primaria.

La definizione di abitazioni primarie ai sensi del *capoverso 2* consente ai Comuni di utilizzare le informazioni nell'ambito dell'esecuzione della LArRa (assegnazione di persone iscritte nei registri degli abitanti alle abitazioni del Registro federale degli edifici e delle abitazioni conformemente all'art. 6 lett. c LArRa) e di essere notevolmente sgravati per quanto concerne l'inventario delle abitazioni.

*Capoverso 3:* l'introduzione della categoria delle abitazioni equiparate a quelle primarie tiene conto del fatto che esistono diversi tipi di abitazioni che non fungono da domicilio principale, ma sono abitate in modo continuativo (da persone di volta in volta diverse), o che per altri motivi non possono essere designate come abitazioni secondarie.

*Lettera a:* per abitazioni occupate in modo permanente per scopi di lavoro o di formazione s'intendono in particolare gli alloggi usati infrasettimanalmente.

*Lettera b:* questa situazione è data per esempio quando una famiglia numerosa occupa due o più abitazioni nel medesimo edificio.

*Lettera d:* sono considerate abitazioni vuote esclusivamente le abitazioni non occupate, di nuova edificazione o utilizzate nell'ultimo periodo come abitazioni primarie. Se un'abitazione di questa categoria non viene messa sul mercato per essere affittata o venduta o se, dopo essere stata offerta sul mercato, rimane vuota per più di un anno, non può più essere equiparata a un'abitazione primaria e diventa a questo

<sup>8</sup> RS 431.02

punto un'abitazione secondaria ai sensi del capoverso 4. Le abitazioni non occupate perché destinate a essere usate come case secondarie non rientrano nel campo di applicazione della lettera d, anche quando vengono messe sul mercato per essere affittate a lungo termine o vendute.

*Lettera e:* si tratta in particolare delle abitazioni utilizzate per l'economia alpestre.

*Lettera f:* s'intendono qui in particolare le abitazioni utilizzate principalmente come alloggi di breve periodo per lavoratori stagionali o manodopera temporanea nel settore agricolo.

*Lettera h:* le abitazioni destinate temporaneamente a un uso lecito diverso da quello abitativo comprendono per esempio le abitazioni lecitamente convertite in uffici o studi medici. L'utilizzo di un'abitazione per scopi non abitativi è considerato temporaneo se l'abitazione non richiede misure costruttive per essere nuovamente abitabile.

*Capoverso 4:* in questo contesto la nozione di abitazione secondaria è definita in negativo: si parla di abitazioni secondarie quando non si ha a che fare con abitazioni primarie ai sensi del capoverso 2 né con abitazioni equiparate a quelle primarie ai sensi del capoverso 3. Le abitazioni sfruttate a scopi turistici ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 lettera b in combinato disposto con il capoverso 2 lettere a-c sono dunque assimilate al concetto di abitazioni secondarie. Tuttavia, secondo la riserva esplicitata nell'articolo 6 capoverso 2, esse rappresentano un sottoinsieme speciale cui non si applica il divieto di costruire nuove abitazioni secondarie in Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento.

### Art. 3    Compiti e competenze dei Cantoni

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 8 capoverso 3 della legge del 22 giugno 1979<sup>9</sup> sulla pianificazione del territorio, entrata in vigore il 1° luglio 2011. Questa disposizione è retta dall'articolo 75 Cost., che disciplina le competenze in materia di pianificazione del territorio. Nel piano direttore devono, se necessario, essere adottate misure per favorire un migliore tasso di occupazione delle abitazioni secondarie e per promuovere l'industria alberghiera e un'offerta di abitazioni primarie a prezzi moderati. Nei Cantoni nei quali nessun Comune presenta una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento, non sussiste di regola la necessità di adottare simili misure.

*Capoverso 2:* l'articolo 75b Cost. fissa al 20 per cento la quota massima di abitazioni secondarie che permette di garantire un rapporto equilibrato tra abitazioni primarie e secondarie in un Comune. Conseguenza ne è che si deve evitare qualsiasi sviluppo che possa far raggiungere a un Comune il limite prefissato. In virtù dell'articolo 3 capoverso 2, i Cantoni e i Comuni possono per esempio fissare dei contingenti per le autorizzazioni edilizie in modo da garantire che non venga superato il limite del 20 per cento. Secondo questa disposizione, un'autorizzazione edilizia può tuttavia essere negata anche quando il suo rilascio farebbe raggiungere e superare la quota massima del 20 per cento nel Comune interessato.

<sup>9</sup>    RS 700

Conformemente al *capoverso* 3, i Cantoni possono emanare prescrizioni che limitano la costruzione e i cambiamenti di destinazione delle abitazioni in modo più severo di quanto sancito nella legge. Possono per esempio fissare contingenti per i permessi di costruzione di abitazioni secondarie nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie è inferiore al 20 per cento o contingenti per il cambiamento di destinazione di abitazioni costruite secondo il diritto anteriore nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento. Per applicare restrizioni più incisive di quanto stabilito nella presente legge si devono dunque emanare disposizioni specifiche in materia di pianificazione del territorio. Il *capoverso* 3 menziona unicamente i Cantoni, ma ciò non dispensa i Comuni, le cui competenze non emanano direttamente dal diritto federale, bensì dalle pertinenti disposizioni cantonali.

Per quanto riguarda la possibilità, per i Cantoni, di riscuotere imposte o altre tasse sulle abitazioni secondarie nel quadro delle rispettive legislazioni fiscali, occorre tenere presente quanto segue: le imposte che i Cantoni sono tenuti a riscuotere sono regolamentate in modo esaustivo nell'articolo 2 *capoverso* 1 della legge federale del 14 dicembre 1990<sup>10</sup> sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni (LAID). Qualsiasi altra imposta non menzionata in questa disposizione (p. es. imposta fondiaria) esula dunque dal campo di applicazione della LAID e rientra nelle competenze originarie dei Cantoni. Conformemente all'articolo 2 *capoverso* 1 lettere a e d LAID, i Cantoni hanno l'obbligo di riscuotere dalle persone fisiche un'imposta sul reddito e un'imposta sulla sostanza nonché un'imposta sugli utili immobiliari. Se un'abitazione secondaria viene affittata, i proventi sottostanno all'imposta sul reddito (cfr. art. 7 cpv. 1 LAID). Per l'utilizzazione a scopo personale di fondi (art. 7 cpv. 1 LAID) è espressamente prevista la tassazione del valore locativo (cfr. anche DTF 132 I 157 consid. 3.3). Oltre alle citate imposte sul reddito e sulla sostanza da riscuotere obbligatoriamente, i Cantoni potrebbero applicare un'imposta o una tassa sulle abitazioni secondarie in forma di imposta di attribuzione dei costi o di tassa di incentivazione. Secondo gran parte della dottrina, le imposte di attribuzione dei costi sulle abitazioni secondarie non sono classificabili tra le imposte dirette oggetto della LAID. Dicasi lo stesso per le tasse di incentivazione sulle abitazioni secondarie. Pertanto, i Cantoni sono sostanzialmente liberi di riscuotere questo genere di imposte o tasse. Se l'obiettivo della tassa, prelevata sotto forma di imposta di attribuzione dei costi, è finanziare determinate spese (p. es. contributo al finanziamento di infrastrutture turistiche della collettività pubblica), secondo la giurisprudenza del Tribunale federale il gruppo assoggettato all'imposta deve avere, con determinate spese della collettività, un legame più stretto rispetto all'insieme dei contribuenti (cfr. DTF 124 I 289 consid. 3b). Inoltre, deve essere garantito il coordinamento con altre imposte aventi lo stesso scopo (p. es. tasse di soggiorno). Diversamente, se la tassa non è concepita per scopi fiscali, bensì mira a influenzare il comportamento di cittadini privati, la tassa di incentivazione risulta uno strumento valido. Le competenze per la riscossione di queste imposte o tasse sono regolamentate conformemente al diritto cantonale.

<sup>10</sup> RS 642.14

## Capitolo 2: Inventario delle abitazioni e quota di abitazioni secondarie

### Art. 4 Inventario delle abitazioni

Secondo il capoverso 2 dell'articolo 75b Cost., tutti i Comuni in Svizzera sono obbligati a pubblicare ogni anno un piano delle quote di abitazioni primarie unitamente allo stato dettagliato della sua esecuzione, ossia indipendentemente dal fatto che la quota di abitazioni secondarie superi o meno il 20 per cento. Nel contesto in esame non viene utilizzata la nozione di piano delle quote di abitazioni primarie, poiché con esso si intende normalmente un piano di utilizzo che stabilisce quote minime di abitazioni primarie in talune zone. Nel caso in esame non si tratta di fissare tramite pianificazione, bensì di rilevare il numero effettivo di abitazioni primarie in un Comune. Nel seguito parleremo dunque di inventario delle abitazioni (artt. 4 e 5) e non di piano delle quote di abitazioni primarie.

Il *capoverso 2* stabilisce i dati minimi da menzionare nell'inventario delle abitazioni: i Comuni devono indicare il numero complessivo delle abitazioni e il numero delle abitazioni primarie. In base alla definizione di abitazione primaria di cui all'articolo 2 capoverso 2, i Comuni possono basarsi sui dati del Registro federale degli edifici e delle abitazioni, tenendo conto dei dati armonizzati del registro degli abitanti, in modo da semplificare notevolmente l'esecuzione della presente disposizione nella maggior parte dei Comuni. Se i dati menzionati attestano che in un Comune la quota di abitazioni secondarie non supera il 20 per cento, viene meno la necessità di ulteriori rilevamenti.

Non è prevista la determinazione della superficie lorda per piano occupata dalle abitazioni secondarie: da un lato, perché manca in Svizzera una definizione univoca di superficie lorda per piano e, dall'altro, perché rilevare detta superficie secondo una definizione uniforme per l'intero patrimonio immobiliare comporterebbe costi sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito. Si può in realtà ipotizzare che le abitazioni secondarie siano di regola più piccole delle abitazioni primarie e che, dunque, in nessun Comune la superficie lorda per piano delle abitazioni secondarie sia pari al 20 per cento e la quota delle abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative sia inferiore al 20 per cento. Questa supposizione è suffragata dai risultati aggiornati della Statistica degli edifici e delle abitazioni 2012 (SEA 2012) dell'Ufficio federale di statistica: secondo i dati forniti dalla statistica SEA 2012, considerando tutte le abitazioni occupate, la superficie abitativa media è pari a 102 m<sup>2</sup>, mentre la superficie abitativa media delle abitazioni non occupate è di soli 83 m<sup>2</sup>. Nella presente legge, l'obiettivo esplicitato nell'articolo 75b capoverso 1 Cost. di limitare anche la superficie occupata dalle abitazioni secondarie viene ripreso nel senso che i cambiamenti di destinazione e gli ampliamenti delle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore vanno effettuati entro limiti ben definiti (cfr. art. 12). Nel quadro dell'analisi degli effetti (art. 20) si dovrà inoltre verificare, sulla base dei risultati annuali della Statistica degli edifici e delle abitazioni, se resta fondata la tesi secondo cui le abitazioni secondarie sono in generale più piccole di quelle primarie.

Il *capoverso 3* offre ai Comuni la possibilità di determinare la quota di abitazioni secondarie tenendo conto non solo delle abitazioni primarie, ma anche della categoria delle abitazioni equiparate a quelle primarie ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3, dunque non più classificabili come abitazioni secondarie. Questo calcolo implica tuttavia un onere supplementare per i Comuni. Ai fini della determinazione della

quota di abitazioni secondarie non è infatti previsto un censimento separato delle abitazioni sfruttate a scopi turistici. Si suppone che queste abitazioni («letti caldi»), essendo concepite per essere sfruttate in termini economici, siano utilizzate più sistematicamente rispetto alle abitazioni secondarie a bassa occupazione («letti freddi»). Pertanto, queste abitazioni continueranno a essere autorizzate anche nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento (art. 7 cpv. 1 lett. b). Tuttavia, anche le abitazioni sfruttate a scopi turistici non presentano tipicamente un grado di occupazione tanto elevato da poter essere legittimamente equiparate ad abitazioni primarie. In sede di elaborazione delle disposizioni d'esecuzione verranno creati i presupposti per la rilevazione statistica delle nuove abitazioni sfruttate a scopi turistici di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera b in combinato disposto con il capoverso 2 lettera a, b o c nonché delle nuove abitazioni senza limitazione d'uso di cui agli articoli 9, 10 o 24.

#### *Art. 5* Determinazione della quota di abitazioni secondarie

Il Consiglio federale affiderà probabilmente all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale il mandato di esecuzione dei compiti descritti nell'articolo 5. La decisione in merito alla quota di abitazioni secondarie (art. 5) può essere impugnata conformemente alla legge federale del 20 dicembre 1968<sup>11</sup> sulla procedura amministrativa (PA), che configura un rimedio di diritto contro la decisione.

### **Capitolo 3: Divieto di nuove abitazioni secondarie**

#### *Art. 6*

Questa disposizione attua il contenuto dell'articolo costituzionale sulle abitazioni secondarie (art. 75b Cost.), secondo cui nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento non si possono autorizzare nuove abitazioni secondarie. Questo divieto si applica sia alla costruzione ex novo di un'abitazione secondaria sia al cambiamento di destinazione di un edificio esistente nel quale non vi erano fino a quel momento abitazioni ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1 (p. es. un edificio di economia rurale o commerciale). La conseguenza di questo divieto è che nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento si possono di principio autorizzare solamente abitazioni nuove con una specifica limitazione d'uso, per impedire che queste abitazioni siano usate come abitazioni secondarie.

Il divieto di costruire nuove abitazioni secondarie non si applica alle abitazioni primarie e alle abitazioni equiparate a quelle primarie conformemente all'articolo 2 capoverso 3 della legge. Sono pertanto escluse dal divieto in questione le abitazioni sfruttate a scopi turistici ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1 lettera b in combinato disposto con il capoverso 2 lettere a–c. Essendo queste abitazioni concepite per essere sfruttate economicamente, ne è garantito un certo grado di occupazione. È parimenti esonerata dal divieto la costruzione di nuove abitazioni in relazione con strutture ricettive organizzate (art. 9), di nuove abitazioni in edifici protetti (art. 10) e

<sup>11</sup> RS 172.021



di nuove abitazioni oggetto di piani regolatori speciali inerenti a progetti ai sensi dell'articolo 24.

## **Capitolo 4: Costruzione di nuove abitazioni in Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento**

### **Sezione 1: Nuove abitazioni con limitazione d'uso**

#### *Art. 7* Limitazione d'uso

Nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento si può continuare ad autorizzare la costruzione di nuove abitazioni rientranti nelle categorie configurate nell'*articolo 7*. Nel quadro dell'autorizzazione edilizia l'autorità preposta deve però disporre una limitazione d'uso (cpv. 3) volta a garantire che queste nuove abitazioni siano utilizzate esclusivamente per gli scopi indicati. Si prefigura una nuova abitazione sia con la costruzione ex novo di un'abitazione secondaria sia con il cambiamento di destinazione di un edificio esistente, nel quale non vi erano fino a quel momento abitazioni ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1. Le disposizioni dell'articolo 7 si applicano inoltre alle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, per le quali è ammesso un ampliamento secondo l'articolo 12 capoverso 3.

*Capoverso 1 lettera a*: sono abitazioni primarie le abitazioni ai sensi dell'articolo 2 capoverso 2. Le abitazioni equiparate alle abitazioni primarie sono elencate nell'articolo 2 capoverso 3.

*Capoverso 2*: le abitazioni sfruttate a scopi turistici devono essere utilizzate con un certo grado di intensità. Occorre pertanto metterle a disposizione, alle usuali condizioni di mercato locali, in modo durevole, vale a dire in particolare anche durante i periodi di alta stagione. Il loro sfruttamento a fini turistici presuppone un utilizzo per brevi periodi, non però la locazione a tempo indeterminato, poiché solo in questo modo un'organizzazione commerciale o di distribuzione, un sistema di prenotazione di un operatore turistico o un altro ente idoneo sarà interessato a promuovere o eventualmente commercializzare un simile alloggio. Inoltre, solo con questi presupposti si potrà garantire la creazione di «letti caldi». Un'offerta risponde «alle usuali condizioni di mercato locali» se è attrattiva e tiene conto dei prezzi applicati nella località in questione.

*Lettera a*: questa disposizione prevede la possibilità, per la popolazione residente, di realizzare, con la costruzione di una nuova abitazione primaria per uso proprio e all'interno dello stesso edificio, un'abitazione sfruttata a scopi turistici nel senso di un'abitazione supplementare (p. es. per conseguire un reddito), senza dover soddisfare i requisiti supplementari di cui alle lettere b e c. I residenti possono così diventare figure ospitanti attive. Ciò è tuttavia possibile soltanto se il numero delle abitazioni supplementari rimane relativamente contenuto: con più di quattro abitazioni supplementari questa condizione non sarebbe più soddisfatta.

Gli alloggi destinati al turismo rurale non configurano di regola abitazioni ai sensi dell'articolo 2 capoverso 1. Le limitazioni per questi tipi di alloggi emanano dunque dalla legislazione in materia di pianificazione del territorio e non sono rette dalla legge sulle abitazioni secondarie.

*Lettera b:* il concetto di struttura ricettiva organizzata è stato coniato per configurare forme ricettive sempre più ibride, vale a dire con una separazione sempre meno netta tra settore alberghiero e settore paralberghiero dotato di abitazioni secondarie. Una struttura ricettiva organizzata è una struttura che dispone di un piano di gestione di tipo alberghiero (che preveda le infrastrutture minime necessarie, p. es. una «reception») e che raggiunge una certa dimensione. Rientrano in questa categoria le residenze paralberghiere (p. es. i resort, ovvero alberghi con camere e appartamenti) e i villaggi vacanza, che mettono a disposizione abitazioni per soggiorni vacanzieri di breve durata e offrono servizi paralberghieri. Queste strutture formano in generale un unico complesso (con ingresso principale, reception e parcheggi centrali), dotato di infrastrutture comuni (p.es. piscina, impianti sportivi, ristoranti e sale giochi) a disposizione di tutti gli ospiti. Queste strutture devono essere sufficientemente grandi e organizzate per divenire un oggetto facilmente commerciabile, redditizio e competitivo a lungo termine.

Dato che queste abitazioni sono utilizzate principalmente a scopo commerciale (affitto a terzi), non possono essere personalizzate. Ciò significa che non sono adatte per l'uso proprio da parte dei proprietari, e dunque in base alle loro esigenze personali, bensì rispecchiano standard uniformi di qualità, dotazione e arredamento o si rifanno a un modello comune. L'utilizzo delle abitazioni per uso proprio (ossia da parte dei proprietari, dei loro familiari, amici o conoscenti, a titolo oneroso o gratuito) resta possibile, ma è limitato a tre settimane durante i periodi di alta stagione.

*Lettera c:* considerata la difficoltà di sfruttare commercialmente abitazioni non facenti parte di strutture ricettive organizzate, è necessario definire requisiti molto elevati riguardanti lo standard, la distribuzione e la commercializzazione di questo tipo di abitazioni sfruttate a scopi turistici. Ciò per garantire che le abitazioni vengano poi effettivamente occupate. Chi chiede un'autorizzazione per costruire abitazioni concepite a questo scopo, deve dimostrare di soddisfare i requisiti del caso. L'interessato può, per esempio, comprovare di aver concluso un accordo contrattuale con il gestore di una piattaforma di vendita che disponga di canali di distribuzione internazionali e possa dunque garantire una domanda potenzialmente elevata. Per essere affittabili, queste abitazioni non devono essere personalizzate e devono disporre di un certificato di qualità, per esempio di un certificato di classificazione degli appartamenti di vacanza rilasciato dalla Federazione svizzera del turismo. Anche in questo caso, l'utilizzo di tali abitazioni per uso proprio è ammesso per tre settimane al massimo durante i periodi di alta stagione. Un altro criterio generale da soddisfare è l'esistenza di un sistema di prenotazione online.

Queste abitazioni sfruttate a scopi turistici sono autorizzate soltanto nei comprensori designati nel piano direttore cantonale (art. 8).

*Capoversi 3 e 4:* le limitazioni d'uso regolamentate nell'articolo 7 devono essere disposte dall'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni edilizie per ogni nuova abitazione, sotto forma di condizione d'uso. La menzione che l'Ufficio del registro fondiario deve apportare nel registro fondiario su indicazione dell'autorità competente serve a informare terzi interessati e ha funzione meramente dichiarativa.

La menzione della condizione d'uso nel registro fondiario risponde al cosiddetto principio della notificazione: l'autorità preposta indica all'Ufficio del registro fon-

diario di iscrivere la menzione (limitazione d'uso), facendogli pervenire una copia della decisione. L'Ufficio del registro fondiario effettua l'iscrizione non appena la decisione è passata in giudicato (cfr. art. 80 dell'ordinanza del 23 settembre 2011<sup>12</sup> sul registro fondiario). Di principio, la limitazione d'uso ha durata illimitata, ma nei casi configurati nell'articolo 15 può essere sospesa per una durata determinata o a tempo indeterminato. La menzione può inoltre essere cancellata se, in un Comune, la quota di abitazioni secondarie è inferiore al 20 per cento, anche in questo caso previa decisione dell'autorità preposta al rilascio delle autorizzazioni edilizie (cfr. art. 26 cpv. 2).

L'autorizzazione edilizia disciplina di regola espressamente la condizione d'uso applicabile o la non applicabilità di una limitazione d'uso conformemente agli articoli 9, 10 o 24. In entrambi i casi non vale la supposizione formulata nella seconda frase del capoverso 3. Se l'autorizzazione edilizia non contiene invece alcuna disposizione, si suppone che si applichi la limitazione d'uso per le abitazioni primarie di cui all'articolo 7 capoverso 1 lettera a. Essendo una supposizione confutabile, dovrebbe essere facile smentirla. In linea di principio, dunque, si evincerà dal contenuto dell'autorizzazione edilizia se essa si basa sull'articolo 7 capoverso 1 lettera a o b oppure capoverso 2 lettera a, b o c. Eventuali dubbi legati alle condizioni d'uso disposte in un'autorizzazione edilizia possono all'occorrenza essere chiariti anche a posteriori. Per quanto riguarda la validità della supposizione, essa si applica dal momento dell'entrata in vigore della legge, per le autorizzazioni edilizie aventi per oggetto nuove abitazioni e rilasciate nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento. Essa vale anche per altri Comuni, a partire dal momento in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento.

**Art. 8** Presupposti particolari per l'autorizzazione di abitazioni sfruttate a scopi turistici di cui all'articolo 7 capoverso 2 lettera c

Le abitazioni configurate nell'articolo 7 capoverso 2 lettera c sono quelle commercializzate su una piattaforma di vendita.

*Capoverso 2:* non tutte le regioni interessate dalla legge sulle abitazioni secondarie presentano condizioni ugualmente favorevoli all'insediamento di nuove strutture ricettive organizzate. Nelle zone con un potenziale ridotto, le abitazioni sfruttate a scopi turistici di cui all'articolo 7 capoverso 2 lettera c sono un'alternativa valida per migliorare l'offerta ricettiva esistente, e di riflesso per favorire l'auspicato sviluppo turistico. Questa categoria di abitazioni è ammessa esclusivamente nei comprensori a tal fine designati nel piano direttore cantonale. I comprensori che entrano in linea di conto devono soddisfare i criteri seguenti.

*Lettera a:* un piano cantonale di sviluppo del turismo indica che questa categoria di abitazioni è molto importante per favorire lo sviluppo del turismo. Accertato il bisogno, si elabora una misura orientata al futuro in grado di favorire l'auspicato sviluppo del turismo.

*Lettera b:* l'offerta ricettiva esistente non soddisfa la domanda. Succede per esempio anche quando l'offerta soddisfa solo un certo tipo di richieste, o solo le richieste di

<sup>12</sup> RS 211.432.1

gruppi specifici, e quando sembra plausibile che ampliando l'offerta si potrebbero attirare altri gruppi.

*Lettera c:* il comprensorio non si trova in regioni turistiche sfruttate intensamente. In questi comprensori vi sono condizioni favorevoli per dare un ulteriore impulso alla domanda di strutture ricettive organizzate.

*Lettera d:* la costruzione di queste abitazioni è in linea con la strategia cantonale di pianificazione del territorio. È così garantito un coordinamento tra il piano di sviluppo del turismo e la citata strategia.

*Lettera e:* il potenziale ricettivo delle abitazioni secondarie esistenti è stato analizzato e sono state adottate, nel limite del possibile, misure per migliorarne il tasso di occupazione. Oltre a costruire nuove abitazioni secondarie, si devono sfruttare le opportunità esistenti per migliorare l'offerta ricettiva. Nel 2011 l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) ha pubblicato una guida<sup>13</sup> in cui illustra come incentivare e migliorare il grado di occupazione delle abitazioni secondarie esistenti.

*Capoverso 3:* le nuove costruzioni sfruttate a scopi turistici ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 lettera c possono essere autorizzate soltanto se nella domanda di costruzione il o la richiedente fornisce la prova che le abitazioni secondarie esistenti non possono essere utilizzate per l'allestimento della nuova offerta ricettiva. Nell'ambito di questa procedura, i Comuni possono dal canto loro segnalare eventuali cambiamenti di destinazione delle abitazioni esistenti, che devono essere esaminati. Dove possibile, si deve dapprima puntare sulla ristrutturazione o sull'ampliamento delle abitazioni secondarie esistenti per allestire un'offerta ricettiva attraente.

## **Sezione 2: Nuove abitazioni senza limitazione d'uso**

Le abitazioni regolamentate in questa sezione rappresentano casi speciali di cui all'articolo 6 capoverso 2: in questi casi, infatti, è possibile realizzare nuove abitazioni in Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie è superiore al 20 per cento, senza che venga imposta alcuna limitazione d'uso ai sensi dell'articolo 7 capoverso 1. Queste abitazioni possono dunque essere usate anche come abitazioni secondarie. L'incidenza di queste abitazioni nella quota di abitazioni secondarie di un Comune non può essere calcolata in termini generali, poiché dipende dall'uso effettivo che ne è fatto nel singolo caso.

### *Art. 9 Abitazioni in relazione con strutture ricettive organizzate*

*Capoverso 1:* il finanziamento incrociato specialmente di progetti di costruzione di nuovi alberghi attraverso la vendita di abitazioni secondarie ha assunto un peso crescente nell'ultimo decennio e oggi è diventato quasi la norma, per non dire indispensabile (si veda in merito il rapporto intitolato «Finanziamento del turismo senza abitazioni secondarie. Ripercussioni dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie sul finanziamento di strutture di alloggio e di infrastrutture turistiche»<sup>14</sup>, pag. 83

<sup>13</sup> Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE): Abitazioni secondarie: Guida alla pianificazione direttrice cantonale – Misure per migliorare il tasso di occupazione delle abitazioni secondarie esistenti, 2011.

<sup>14</sup> Rapporto consultabile all'indirizzo [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Thèmes > Analyse d'impact de la réglementation (AIR) > Autres exemples >

dell'originale in tedesco). La legge deve prevedere la possibilità di costruire abitazioni secondarie a scopo di finanziamento incrociato anche nei Comuni in cui la quota di abitazioni secondarie supera il 20 per cento, a condizione che sia data la precedenza al lancio di nuove strutture ricettive o allo sfruttamento di strutture ricettive esistenti. La possibilità di costruire queste abitazioni deve dunque essere autorizzata entro certi limiti, ossia: la superficie utile principale di queste abitazioni non deve superare il 20 per cento della superficie utile principale complessiva delle camere e delle abitazioni (definizione di superficie utile principale secondo la norma SIA 416). Inoltre, il reddito delle abitazioni deve essere investito nella struttura e servire per sfruttare o continuare a sfruttare in modo redditizio la struttura. Il fatto che le abitazioni siano destinate alla vendita o alla locazione non ha alcuna rilevanza in quest'ottica.

Le abitazioni e la struttura ricettiva organizzata devono formare un'unità costruttiva e funzionale, per esempio un gruppo coeso di case con infrastrutture comuni, parcheggi centrali e servizi collettivi fruibili anche dai proprietari degli immobili. Solo in casi eccezionali possono essere ammesse deroghe a questo criterio integrativo delle abitazioni, per esempio per motivi di protezione del paesaggio o dei monumenti.

*Capoverso 2:* la possibilità di cambiare la destinazione d'uso delle strutture ricettive esistenti, convertendole in abitazioni, garantisce che le strutture non più redditizie possano ancora essere ritirate dal mercato e che un cambiamento strutturale, se auspicato e opportuno, rimanga possibile anche in futuro. Per evitare cambiamenti illeciti di destinazione è fissata una durata di sfruttamento minima di 25 anni, periodo corrispondente a un ciclo ordinario di ammortamento e di deprezzamento di un immobile. Questa durata di sfruttamento minima è considerata rispettata anche se è stata temporaneamente interrotta nel corso dei 25 anni, per esempio nel caso di ristrutturazioni, passaggi di proprietà o altro.

Le trasformazioni in questione possono essere autorizzate soltanto se la struttura ricettiva non può più essere sfruttata in modo sostenibile e redditizio e se ciò non è imputabile al proprietario o al gestore. Si tratta in particolare di impedire che i guadagni che avrebbero dovuto essere investiti in lavori di manutenzione o ripristino siano sistematicamente sottratti all'esercizio.

I Cantoni e i Comuni possono, in applicazione dell'articolo 3 capoverso 3, adottare misure per evitare cambiamenti di destinazione indesiderati di strutture alberghiere. Entrano in linea di conto moratorie sui cambiamenti di destinazione, contingenti sui cambiamenti o l'emanazione di direttive in materia di prelievi sui guadagni realizzati in caso di alienazioni. I Cantoni e i Comuni possono inoltre impedire o limitare il cambiamento di destinazione di immobili alberghieri attraverso misure di pianificazione del territorio e di diritto edilizio (p. es. creando zone destinate alle strutture alberghiere).

*Capoverso 3:* sia nei casi di cui al capoverso 1 sia in quelli prefigurati nel capoverso 2 occorre dimostrare che i presupposti sono adempiuti, fornendo una perizia indipendente rilasciata per esempio dalla Società svizzera di credito alberghiero (SCA). La perizia non può essere commissionata a un'associazione di categoria. Nelle disposizioni di esecuzione, il Consiglio federale disciplina in particolare gli argomenti che dovranno essere esaminati nella perizia.

## *Art. 10* Nuove abitazioni in edifici protetti

La conservazione degli edifici protetti può in taluni casi essere garantita cambiando la destinazione d'uso e trasformando gli edifici in abitazioni secondarie. Beninteso, questa soluzione va adottata soltanto a titolo sussidiario, se non si delineano altre possibilità di utilizzo. Nel quadro della procedura di autorizzazione edilizia riguardante il cambiamento di destinazione di un edificio protetto fino a quel momento, non abitato, in abitazione secondaria, occorre pertanto dimostrare che la misura proposta è l'unica atta a garantire la conservazione duratura dell'edificio. Si dovrà per esempio verificare che l'edificio non può essere usato come abitazione primaria o in relazione con un'abitazione primaria (p. es. quale superficie supplementare) oppure come abitazione sfruttata a scopi turistici. Il valore di protezione dell'edificio, inoltre, non deve risultarne pregiudicato. Va altresì tenuto conto che gli interessi legati alla protezione di monumenti o di edifici tipici del luogo e del paesaggio hanno un peso di volta in volta diverso. Non è quindi detto che questi interessi prevalgano tutti sul principio sancito nella Costituzione di limitare il numero di abitazioni secondarie. Per questa ragione, occorre procedere caso per caso a un'attenta ponderazione degli interessi in gioco (art. 10 cpv. 1 lett. c). Gli interessi di conservazione dei monumenti potrebbero per esempio prevalere quando si esamina la possibilità di convertire in abitazione secondaria un ex mulino ben conservato, non invece nel caso di un cambiamento di destinazione di una vecchia stalla isolata.

Gli edifici di cui all'articolo 10 comprendono anche i monumenti non abitati, posti sotto tutela in virtù di una decisione di protezione individuale e concreta. La disposizione si riferisce inoltre a edifici tipici del sito che devono essere protetti in base al piano di utilizzazione. Si presuppone in questo caso che il sito indicato sia di notevole importanza e che figuri per esempio nell'Inventario federale degli insediamenti svizzeri da proteggere d'importanza nazionale (ISOS). Un Comune può, in virtù dell'articolo 3 capoverso 3, precludere in parte o del tutto la possibilità di cambiare destinazione (cpv. 1) in un sito di particolare importanza protetto nell'ambito del piano di utilizzazione, a condizione tuttavia che ciò sia esplicitamente disposto nel citato piano.

Il cambiamento di destinazione di edifici protetti che si trovano al di fuori delle zone edificabili è retto dalla legislazione in materia di pianificazione del territorio. Parliamo segnatamente degli edifici protetti ai sensi dell'articolo 24d capoverso 2 LPT nonché degli edifici tipici del paesaggio posti sotto protezione, attualmente disciplinati – in virtù dell'articolo 24 LPT – nell'articolo 39 capoversi 2–5 dell'ordinanza del 28 giugno 2000<sup>15</sup> sulla pianificazione del territorio (OPT).

## **Capitolo 5: Modifica di abitazioni in Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento**

### **Sezione 1: Abitazioni costruite secondo il diritto anteriore**

#### *Art. 11* Definizione

<sup>15</sup> RS 700.1

Sono abitazioni costruite secondo il diritto anteriore le abitazioni che l'11 marzo 2012, data in cui è stata accettata l'iniziativa popolare «Basta con la costruzione sfrenata di abitazioni secondarie!», esistevano già o beneficiavano di un'autorizzazione con decisione passata in giudicato. La presente legge deve disciplinare le modifiche edilizie e i cambiamenti di destinazione di queste abitazioni poiché, conformemente all'articolo 75b capoverso 1 Cost., la quota di abitazioni secondarie non può eccedere il 20 per cento sia del totale delle unità abitative di un Comune sia del totale della superficie lorda per piano utilizzata come abitazione secondaria. Se le abitazioni secondarie esistenti potessero essere ampliate senza restrizioni o se le abitazioni esistenti potessero essere trasformate liberamente in abitazioni secondarie, si favorirebbe uno sviluppo contrario all'obiettivo sancito nell'articolo costituzionale. Inoltre, per le abitazioni che già esistevano l'11 marzo 2012, è fondamentale garantire che la decisione in merito alla loro destinazione non dipenda dall'uso effettivo (abitazioni primarie o secondarie) delle stesse il giorno della votazione, giacché tale uso poteva dipendere da circostanze casuali. La scelta della data determinante per stabilire se un'abitazione è costruita secondo il diritto anteriore è dovuta al fatto che l'articolo 75b Cost. è entrato in vigore con effetto immediato l'11 marzo 2012, ovvero il giorno in cui è stato approvato dal popolo e dai Cantoni (cfr. DTF 139 II 243 consid. 2 ss.). Pertanto, gli edifici costruiti dopo l'11 marzo 2012 non possono essere considerati edifici costruiti secondo il diritto anteriore. Per gli edifici costruiti dopo l'11 marzo 2012, in un Comune in cui la quota di abitazioni secondarie ha superato il 20 per cento solo dopo l'entrata in vigore della legge, vale la regola seguente: questi edifici sono preesistenti alla luce della legge, ma non alla luce dell'articolo 75b Cost. Di conseguenza, la successiva trasformazione per esempio di un'abitazione primaria in questo senso preesistente in abitazione secondaria non può essere liberamente autorizzata poiché un simile edificio è stato costruito sapendo che l'11 marzo 2012 era entrato in vigore l'articolo 75b Cost. Questi casi devono essere valutati singolarmente, ponderando gli interessi in base alla situazione e cercando di volta in volta soluzioni praticabili. Le disposizioni dell'articolo 12 si applicano alle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore sia all'interno sia all'esterno delle zone edificate. L'articolo 75b Cost. parla infatti unicamente delle superfici abitative utilizzate come abitazioni secondarie in un Comune.

#### *Art. 12* Modifiche edilizie e cambiamenti di destinazione

Secondo il *capoverso 1*, le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore possono di principio essere utilizzate senza limitazioni d'uso, vale a dire liberamente come abitazioni primarie o secondarie, salvo diversa disposizione del diritto cantonale o comunale. Ciò significa che le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore possono continuare a essere vendute o affittate liberamente, anche come abitazioni secondarie. Sono fatte salve le misure adottate in applicazione dell'articolo 13 per impedire abusi e sviluppi indesiderati.

Dato che l'ampliamento di un'abitazione costruita secondo il diritto anteriore e utilizzata come abitazione secondaria aumenta la superficie destinata alle abitazioni secondarie ed è dunque contrario all'obiettivo sancito nell'articolo costituzionale, secondo il quale la superficie utilizzata a scopi abitativi secondari deve anch'essa essere limitata al 20 per cento, le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore possono essere ampliate soltanto se le condizioni enunciate nei capoversi 2 e 3 sono soddisfatte. Possono tuttavia essere rinnovate, trasformate e ricostruite (se necessario

spostando leggermente l'ubicazione) nei limiti della superficie utile principale preesistente. In questo contesto è anche ammessa la costruzione di una o più unità abitative supplementari risultanti da una nuova suddivisione dei locali. La superficie utile principale designa la superficie di un piano adibita allo scopo e all'uso (in senso stretto) dell'edificio (p. es. i vani abitabili, la cucina, il bagno e il WC). Questa superficie costituisce, insieme alla superficie utile secondaria, alla superficie di circolazione, alla superficie delle installazioni e alla superficie di costruzione, la «superficie per piano» (si veda la norma SIA 416). I muri esterni sono parti della costruzione, calcolati nella superficie di costruzione. Nelle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore, la posa di un isolamento esterno è autorizzata in ragione del fatto che questi lavori implicano unicamente un ampliamento della sezione del muro esterno e non della superficie utile principale.

Ai sensi del *capoverso* 3, la superficie utile principale di un'abitazione costruita secondo il diritto anteriore può essere ampliata soltanto se l'abitazione è dichiarata come abitazione primaria conformemente all'articolo 7 *capoverso* 1 lettera a, o come abitazione sfruttata a scopi turistici conformemente all'articolo 7 *capoverso* 1 lettera b in combinato disposto con il *capoverso* 2 lettere a, b o c, e se sono soddisfatti tutti i presupposti. In questi casi, l'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione edilizia deve disporre una limitazione d'uso che, come per la costruzione di abitazioni nuove (cfr. art. 7 cpv. 3), sarà menzionata nel registro fondiario una volta che l'autorizzazione edilizia sarà divenuta oggetto di una decisione passata in giudicato. Le possibilità di ampliare le abitazioni sono determinate in base al pertinente piano d'utilizzazione o, per gli edifici al di fuori delle zone edificabili, secondo le prescrizioni della legislazione in materia di pianificazione del territorio.

### *Art. 13* Abuso e sviluppi indesiderati

Si parla di abusi o sviluppi indesiderati se, per esempio, i residenti vendono la loro abitazione primaria situata in una posizione privilegiata nel centro abitato a persone esterne che intendono utilizzarla come abitazione secondaria. Se in parallelo queste persone vanno ad abitare in un'altra abitazione principale, peraltro nuova, nello stesso Comune, vi è il rischio non solo che i centri abitati si spopolino, ma anche che si favorisca la dispersione degli insediamenti. Inoltre, la possibilità di cambiare liberamente la destinazione d'uso di un'abitazione primaria in abitazione secondaria nei Comuni turistici può avere l'effetto di indurre la popolazione residente ad andarsene per mancanza di abitazioni primarie e prezzi esorbitanti. Cantoni e Comuni devono contrastare questi sviluppi innanzitutto, adottando misure di pianificazione preventive, per esempio definendo nel piano di utilizzazione un perimetro entro il quale i cambiamenti di destinazione delle abitazioni (da primarie a secondarie) sono autorizzati soltanto se sussistono motivi particolari, come il decesso o la modifica dello stato civile, o nei limiti di un contingente prestabilito. Ciò presuppone però che le trasformazioni siano soggette all'obbligo di richiedere un'autorizzazione edilizia: qualora ciò non sia ancora previsto, i Cantoni o, conformemente alle disposizioni cantonali, i Comuni, possono disporre tale obbligo in virtù del *capoverso* 2 seconda frase.

## **Sezione 2: Modifica e sospensione della limitazione d'uso**



#### *Art. 14* Modifica della limitazione d'uso

In linea di principio, le limitazioni d'uso ai sensi dell'articolo 7 devono essere rispettate a lungo termine. Ci si può attendere tuttavia che sorga la necessità di modificare una condizione d'uso o che in alcuni casi diventi impossibile rispettare le limitazioni d'uso. La trasformazione, per motivi di necessità, di un'abitazione primaria giusta l'articolo 7 capoverso 1 lettera a in un'abitazione sfruttata a scopi turistici è soggetta a un'autorizzazione edilizia (art. 14), mentre l'uso di un'abitazione sfruttata a scopi turistici anche come abitazione primaria non richiede alcuna autorizzazione. Il cambiamento di destinazione può avvenire anche all'interno della stessa tipologia di abitazioni, per esempio modificando l'uso da una categoria a un'altra di abitazioni sfruttate a scopi turistici. Dato che i presupposti variano da categoria a categoria, e dato che occorre garantirne il rispetto, anche queste trasformazioni sono soggette all'obbligo di richiedere un'autorizzazione edilizia.

#### *Art. 15* Sospensione della limitazione d'uso

Se una limitazione d'uso non può essere rispettata, l'articolo 15 prevede la possibilità di sospenderla. Il capoverso 1 lettera a disciplina il caso in cui la limitazione d'uso non può essere rispettata temporaneamente e inevitabilmente per ragioni obiettive, per esempio nel periodo immediatamente successivo al decesso della persona che fin lì occupava l'abitazione o in caso di trasferimento improvviso per ragioni di lavoro o per modifiche dello stato di civile. In simili casi, la limitazione d'uso deve poter essere sospesa per una durata determinata. Può anche succedere che non vi sia richiesta di abitazioni con una restrizione d'uso ai sensi dell'articolo 7 e che non si trovino persone disposte a utilizzarle secondo l'uso previsto, alle usuali condizioni di mercato locali. Per le abitazioni sfruttate a scopi turistici, ciò significa che anche le ricerche per trovare persone disposte a usarle lecitamente come abitazioni primarie sono state vane. In questi casi, l'autorità competente deve poter essere in grado di sospendere la limitazione d'uso per una durata determinata e sulla base della prova fornita, nonché di prolungarla se la prova continua a essere valida (cpv. 1 lett. b).

Parallelamente alla sospensione giusto il capoverso 1 lettera b o alla sua proroga, è previsto (cpv. 3) che il valore ufficiale dell'abitazione in questione sia sottoposto a nuova stima. Le rettifiche di valore risultanti dalla sospensione devono essere prese in considerazione sul piano fiscale. I proprietari di un'abitazione che ha ottenuto una sospensione non devono essere né avvantaggiati né penalizzati rispetto ai proprietari di abitazioni che sono in grado di rispettare le condizioni d'uso. Per i Cantoni e i Comuni che non avessero già adottato una simile regolamentazione, in questo capoverso è stabilito espressamente che i costi della stima sono a carico del richiedente, perché è lui ad averli generati e perché sarebbe lui a trarre eventualmente beneficio dalla sospensione.

## **Capitolo 6: Disposizioni d'esecuzione**

Il diritto edilizio dei Cantoni e dei Comuni contiene essenzialmente disposizioni sulla costruzione, più che sull'uso degli edifici o sul controllo del loro utilizzo. L'esecuzione della regolamentazione in materia di abitazioni secondarie riguarda fundamentalmente l'uso concreto delle abitazioni. Nell'interesse della leggibilità del testo, il progetto di legge non disciplina in modo dettagliato le modalità esecutive. Tuttavia, affinché la normativa sulle abitazioni secondarie produca gli effetti auspi-

cati, questo aspetto non va trascurato. Per garantire uno standard minimo comune sono indicati gli obblighi minimi in materia di esecuzione da parte delle competenti autorità cantonali e comunali. Tra gli strumenti complementari ipotizzabili entrano in linea di conto l'obbligo di presentare i contratti di locazione per poter verificare, all'occorrenza, se l'uso è conforme al diritto, o l'obbligo, per la persona che lascia l'abitazione, di annunciare l'uso attuale e futuro. I Cantoni e Comuni sono liberi di emanare, se necessario, disposizioni d'esecuzione più restrittive.

#### *Art. 16*            Autorità di vigilanza

L'esecuzione della legge non è prettamente compito dei Cantoni: questi possono infatti stabilire quali mansioni delegare ai Comuni. I Cantoni rispondono però nei confronti della Confederazione e devono pertanto mantenere una visione d'insieme sulle concrete modalità di attuazione della legge. L'autorità di vigilanza cantonale non deve necessariamente essere la stessa per tutti i Cantoni. Si suppone per esempio che i grandi Cantoni designino diverse autorità regionali di vigilanza.

#### *Art. 17*            Obblighi di notifica dell'Ufficio controllo abitanti e dell'Ufficio del registro fondiario

*Capoverso 1:* i cambiamenti di destinazione non conformi alla condizione d'uso sono illeciti. Per i cambiamenti di destinazione illeciti riconducibili a un cambiamento di abitazione, l'obbligo di notifica è una misura amministrativa poco onerosa che consente di limitare i rischi che l'autorità di polizia competente non ne venga a conoscenza. Secondo l'articolo 17 capoverso 1, le autorità preposte al controllo abitanti devono notificare alle autorità preposte alle autorizzazioni edilizie le persone che cambiano abitazione all'interno del Comune (lett. a), le persone che lasciano il Comune (lett. b) o le persone che si trasferiscono in un altro Comune (lett. c). Quest'ultima circostanza ha particolare rilevanza quando una persona designa il proprio domicilio principale nel Comune di residenza e mantiene l'abitazione che aveva fin lì utilizzato come abitazione primaria. In questo caso bisognerà stabilire come debba essere qualificata quest'ultima abitazione: per poterla equiparare alle abitazioni primarie occorrerebbe che la persona in questione la utilizzi indiscutibilmente per scopi di lavoro o di formazione ai sensi dell'articolo 2 capoverso 3 lettera a.

*Capoverso 2:* i cambiamenti di destinazione non conformi alle condizioni d'uso prestabilite possono essere riconducibili anche a un passaggio di proprietà. L'obbligo di notifica dell'Ufficio del registro fondiario può, attraverso una misura amministrativa poco onerosa, limitare i rischi di trasformazioni illecite. L'obbligo di notifica dell'Ufficio del registro fondiario non limita di per sé il passaggio (alienazione) del fondo. Ciò rispecchia la nozione di condizione d'uso configurata nella presente legge: si tratta semplicemente di una limitazione d'uso e non di una restrizione della facoltà di disporre dell'abitazione. Se l'acquirente non rispetta le condizioni d'uso, si potrà intervenire soltanto a posteriori adottando le misure necessarie a ripristinare lo stato legale.

*Capoverso 3:* per sgravare i Comuni da un onere amministrativo sproporzionato, le informazioni raccolte in applicazione della legge sull'armonizzazione dei registri (assegnazione delle abitazioni del Registro federale degli edifici e delle abitazioni REA alle persone figuranti nei registri degli abitanti) devono essere messe a disposizione del Registro federale degli edifici e delle abitazioni REA. Inoltre, i Comuni

devono potere menzionare nella banca dati del REA le abitazioni soggette a limitazioni d'uso ai sensi dell'articolo 7, se ciò consente di esercitare un controllo sulle limitazioni d'uso come disposto nella presente legge. Attualmente, le disposizioni in materia di protezione dei dati in vigore nei vari Cantoni sono eterogenee, a tal punto che si rivela necessario introdurre nella legge sulle abitazioni secondarie una disposizione legale armonizzata a livello nazionale, con la quale si garantirebbero mezzi e procedure uniformi in tutti i Comuni svizzeri per l'esecuzione della legge. Le «informazioni» giusta l'articolo 17 capoverso 3 riguardano caratteristiche materiali che integrano le «caratteristiche registrate» di cui all'articolo 5 dell'ordinanza del 31 maggio 2000<sup>16</sup> sul Registro federale degli edifici e delle abitazioni. Queste informazioni non contengono nessun dato personale.

*Art. 18 f.*            Misure amministrative in caso di uso illecito; esecuzione delle misure

L'articolo 18 configura le misure da adottare in caso di uso illecito di un'abitazione, vale a dire di uso non conforme alla condizione d'uso (abitazione primaria o abitazione sfruttata a scopi turistici), senza che sussistano i presupposti per disporre una sospensione o una modifica della condizione d'uso. La prima misura consiste nell'accordare al proprietario un termine, o un termine suppletorio, per ripristinare lo stato legale. Se il proprietario non ripristina lo stato legale entro il termine stabilito, l'autorità può disporre la sigillatura. Il Comune provvede poi ad affittare l'abitazione tenendo conto della limitazione d'uso. Può occuparsene direttamente oppure delegare il compito a terzi, per esempio a un'agenzia immobiliare (*art. 19 cpv. 2*).

Il disegno di legge non prevede strumenti particolari per controllare se sono rispettate le condizioni d'uso. Ai fini della corretta esecuzione della legge è pertanto fondamentale che le autorità competenti in materia di costruzioni, e più precisamente il loro personale, non tollerino o trascurino nessuna infrazione. L'obbligo di notifica assume dunque una valenza centrale, poiché libera dalla responsabilità di decidere le persone che vengono a conoscenza di situazioni illecite nel quadro delle loro funzioni. L'obbligo di notifica sgrava dunque queste persone e le protegge da tentativi di pressione. Si tratta di un principio ampiamente riconosciuto al giorno d'oggi. Prova ne è che molte leggi federali prevedono già o stanno potenziando le regolamentazioni in questo senso (cfr. osservazioni in merito all'art. 22a della legge sul personale federale: FF 2008 7145 s.). Contravvenire all'obbligo di notifica può avere conseguenze penali, per esempio quando ciò è considerato un favoreggiamento ai sensi dell'articolo 305 CP.

*Art. 20*            Analisi degli effetti

Il rapporto approfondirà in particolare le conseguenze della legge sul piano territoriale ed economico. Se necessario, formulerà anche proposte sulle misure da adottare e sulle modifiche da apportare nella legislazione sulle abitazioni secondarie.

<sup>16</sup> RS 431.841

## *Art. 21*            Competenza, procedura e protezione giuridica

Questa disposizione ha carattere sussidiario e disciplina la competenza, la procedura e la protezione giuridica ogniqualvolta la legge non preveda disposizioni particolari (p. es. art. 5 in merito alla determinazione della quota di abitazioni secondarie).

Le disposizioni di esecuzione della presente legge, che il Consiglio federale dovrà emanare, definiranno quali autorizzazioni per la costruzione o la trasformazione delle abitazioni in Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento andranno comunicate alla Confederazione. L'attribuzione di questa competenza al Consiglio federale emana dall'articolo 112 capoverso 4 della legge del 17 giugno 2005<sup>17</sup> sul Tribunale federale (LTF).

## **Capitolo 7: Disposizioni penali**

*Articolo 22:* per scoraggiare qualsiasi uso illecito, il progetto di legge prevede sanzioni penali. Il reato commesso con il mancato rispetto di una limitazione d'uso è trattato alla stregua di un delitto, punito di regola con una pena pecuniaria, in cui la gravità della violazione sanzionabile è determinante. Il legislatore ha adottato un approccio analogo per le infrazioni di cui all'articolo 30 della legge federale del 16 dicembre 1983<sup>18</sup> sull'acquisto di fondi da parte di persone all'estero (LAFE). Il fatto che sia configurato un delitto e non una contravvenzione punita con una multa indica inoltre che l'uso illecito di un'abitazione non è considerato un reato di poco conto, cioè una trasgressione che un proprietario facoltoso può permettersi quando vuole. La qualifica di delitto è inoltre necessaria per punire le imprese in virtù dell'articolo 102 capoverso 1 CP: secondo questa prescrizione, un'impresa è punibile se la responsabilità per un crimine o delitto non può essere ascritta a una persona fisica determinata per carenza organizzazione interna. Infine, la qualifica di delitto fa sì che l'istanza competente in materia sia sempre il ministero pubblico cantonale e non, per esempio, un'istanza comunale come accade in alcuni Cantoni (p. es. Grigioni) quando viene inflitta una multa.

L'*articolo 23* si rifà all'articolo 29 LAFE. A prima vista, infliggere una pena detentiva per questo tipo di reato può apparire un provvedimento alquanto severo. Le esperienze raccolte all'estero in materia di acquisto di fondi dimostrano tuttavia che sanzioni più clementi non vengono prese sul serio.

## **Capitolo 8: Disposizioni transitorie e finali**

### *Art. 24*            Piani regolatori speciali inerenti a progetti

Secondo i presupposti di cui al capoverso 1, i piani regolatori speciali inerenti a progetti aventi come oggetto la costruzione di abitazioni secondarie, di regola frutto di pianificazioni accurate, devono essere stati approvati prima della data in cui è stato accolto l'articolo costituzionale. Sulla base della descrizione del progetto, degli

<sup>17</sup> RS 173.110

<sup>18</sup> RS 211.412.41

obiettivi di pianificazione e delle modalità di utilizzo previste si potrà determinare se il piano regolatore speciale adempie i criteri specificati. I piani regolatori speciali con uno schema molto generale e senza nesso concreto con un progetto di costruzione non rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 24.

L'articolo 24 si applica unicamente ai piani regolatori speciali inerenti a progetti che sono stati approvati in via definitiva prima dell'11 marzo 2012 e che, per analogia con le autorizzazioni edilizie oggetto di decisione passata in giudicato prima dell'11 marzo 2012, rappresentano situazioni rette dal diritto anteriore. Dal profilo materiale si tratta di piani che, precisando tutte le modalità esecutive, fin nei dettagli architettonici, presentano tutte le caratteristiche di una decisione preliminare retta dal diritto edilizio. L'articolo 24 serve a chiarire che sulla base di detti piani si possono rilasciare autorizzazioni edilizie anche dopo l'entrata in vigore della legge. L'articolo 24 non fornisce alcuna indicazione sulle autorizzazioni edilizie rilasciate dopo l'entrata in vigore della presente legge sulla base di piani regolatori speciali inerenti a progetti come qui configurati, che l'11 marzo 2012 erano già stati approvati, ma non beneficiavano ancora di una decisione passata in giudicato. Questi casi devono essere esaminati singolarmente, in funzione della situazione concreta, come per le autorizzazioni edilizie rilasciate in prima istanza l'11 marzo 2012, ma non ancora oggetto di decisione passata in giudicato. Esaminare i casi in base alle circostanze concrete significa valutare in particolare se la fiducia nella consistenza di questi piani entrati in vigore solo dopo l'11 marzo 2012 merita protezione. I piani che hanno subito modifiche consistenti durante la procedura di ricorso dopo l'11 marzo 2012 non meritano una simile protezione. Per il resto, è opportuno valutare concretamente ogni singolo caso, sostanzialmente perché il peso accordato alla fiducia nella consistenza di un simile piano si relativizza man mano che ci si allontana dal momento in cui è entrato in vigore.

I piani regolatori speciali ai sensi dell'articolo 24 devono poter essere adeguati in base alle circostanze, soprattutto se si tratta di migliorare un progetto. Questi adeguamenti non devono tuttavia comportare un aumento né della quota di abitazioni secondarie né della quota di superfici utili principali destinate a scopi abitativi (cpv. 2).

#### Art. 25 Disposizioni d'esecuzione

L'articolo 25 statuisce che il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione nella misura in cui la legge non attribuisca tale competenza ai Cantoni.

#### Art. 26 Disposizioni transitorie

Il *capoverso 1* di questa disposizione riprende i principi del regime transitorio consolidati anche dal Tribunale federale nelle sue decisioni del 22 maggio 2012 (DTF 139 II 263, consid. 6s.), secondo cui il nuovo diritto in materia di abitazioni secondarie si applica alle domande di costruzione per le quali è stata rilasciata un'autorizzazione non ancora passata in giudicato.

Ai sensi del *capoverso 2*, se la quota di abitazioni secondarie in un Comune è inferiore al 20 per cento, di per sé viene meno la ragion d'essere delle limitazioni d'uso di cui all'articolo 7 *capoverso 1*. Le menzioni nel registro fondiario non possono tuttavia essere cancellate d'ufficio, bensì soltanto su richiesta del proprietario all'autorità preposta.

*Legge sulla statistica federale, articolo 10*

Nella sua versione attuale, l'articolo 10 capoverso 3<sup>bis</sup> della legge del 9 ottobre 1992<sup>19</sup> sulla statistica federale (LStat) preclude per due motivi un impiego efficiente dei dati del Registro federale degli edifici e delle abitazioni (REA) ai fini dell'esecuzione della legislazione in materia di abitazioni secondarie. Per motivi di ordine storico, la disposizione non consente alla Confederazione di accedere ai dati del Registro nell'ambito dei suoi compiti esecutivi. Allo stato attuale, questa situazione si rivela problematica soprattutto per l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE), che ha bisogno dell'accesso ai dati del REA per attuare le nuove disposizioni costituzionali sulle abitazioni secondarie. Secondariamente, nella misura in cui i dati raccolti nel REA non contengono informazioni personali, le autorità e i privati (proprietari di immobili e agenzie immobiliari) dovrebbero poterseli scambiare liberamente per facilitare i compiti esecutivi che incombono ai Comuni nel quadro dell'accertamento della quota di abitazioni secondarie esistenti.

*Legge sulla pianificazione del territorio*

I capoversi 2 e 3 dell'articolo 8 della legge del 22 giugno 1979<sup>20</sup> sulla pianificazione del territorio sono stati concepiti per garantire un'equa proporzione tra abitazioni primarie e secondarie. Queste disposizioni vanno ora modificate perché il nuovo articolo 75b Cost. fissa al 20 per cento la quota massima di abitazioni secondarie in un Comune. Considerato il loro nesso materiale con la questione delle abitazioni secondarie, la presente legge (art. 3) integra gli obiettivi sanciti nelle due disposizioni della LPT (art. 8 cpv. 2 e 3), ovvero promuovere l'industria alberghiera e un'offerta di abitazioni primarie a prezzi moderati e favorire un migliore tasso di occupazione delle abitazioni secondarie.

### **3 Ripercussioni**

#### **3.1 Ripercussioni per la Confederazione**

Secondo quanto disposto nell'articolo 5, la Confederazione ha il compito di determinare la quota di abitazioni secondarie per ogni Comune. Può a tal fine basarsi sull'inventario delle abitazioni allestito dal Comune, che deve tuttavia sottoporre a esame critico. In linea di principio ogni Comune svizzero deve allestire un inventario delle abitazioni che dovrà essere esaminato dalla Confederazione. Se i Comuni registrano separatamente la categoria delle abitazioni primarie e la categoria delle abitazioni equiparate alle abitazioni primarie conformemente all'articolo 4 capoverso 3, i controlli da parte della Confederazione comporteranno un onere supplementare. In collaborazione con la Segreteria di Stato dell'economia e in conformità con l'articolo 20, l'Ufficio federale dello sviluppo territoriale deve inoltre analizzare a intervalli regolari gli effetti della presente legge sul territorio e sull'economia, e presentare un rapporto al Consiglio federale. Nel quadro delle disposizioni d'esecuzione che la Confederazione deve emanare, il Consiglio federale dovrà determinare, sulla base dell'articolo 112 capoverso 4 della legge del 17 giugno

<sup>19</sup> RS 431.01

<sup>20</sup> RS 700

2005<sup>21</sup> sul Tribunale federale (LTF), quali autorizzazioni sono rette dalla legge sulle abitazioni secondarie e devono essere notificate alla Confederazione. Gli obblighi di analisi che ne derivano comportano per la Confederazione un onere supplementare dovuto in particolare al fatto che il progetto di legge prevede diverse categorie di abitazioni secondarie ammissibili, ognuna con requisiti diversi per il rilascio dell'autorizzazione. Non sarà possibile compensare interamente questo onere supplementare che ricadrà sull'Ufficio federale dello sviluppo territoriale (ARE) attraverso un'opportuna definizione di priorità e la concentrazione delle risorse necessarie. La consulenza e il coordinamento degli uffici a livello comunale, cantonale e federale genereranno un onere supplementare considerevole anche per l'Ufficio federale di statistica (UST). Un posto supplementare garantisce che i Comuni possano servirsi correttamente del Registro federale degli edifici e delle abitazioni come strumento esecutivo in grado di sgravare il loro lavoro. Le esperienze raccolte fin qui nell'ambito dell'attuazione dell'ordinanza del 22 agosto 2012<sup>22</sup> sulle abitazioni secondarie mostrano che le risorse attuali non bastano per svolgere accuratamente le mansioni consultive ed esecutive. Affinché la Confederazione possa eseguire in tempi rapidi e in modo efficace i compiti che le sono affidati nell'ambito delle abitazioni secondarie e, in parallelo, esercitare correttamente la sua funzione di vigilanza, servono presumibilmente tre posti supplementari, due all'Ufficio federale dello sviluppo territoriale e uno all'Ufficio federale di statistica. Le risorse supplementari effettivamente richieste in termini di personale saranno valutate più precisamente e sottoposte al Consiglio federale insieme alle disposizioni d'esecuzione.

### **3.2 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, per le città, gli agglomerati e le regioni di montagna**

Riteniamo che la legislazione sulle abitazioni secondarie avrà ripercussioni solo marginali sui centri urbani e sugli agglomerati. È possibile, certo, che in alcune città si superi il limite del 20 per cento, ma nel complesso l'esame della sostenibilità ha confermato che le più colpite saranno le regioni di montagna.

Sul piano istituzionale, dunque, i Cantoni e i Comuni delle regioni di montagna saranno direttamente interessati: dovranno farsi carico delle conseguenze fiscali, fermo restando che potranno allo stesso tempo ridurre i costi di ristrutturazione delle infrastrutture locali per far fronte ai picchi della domanda. Secondo l'articolo 13, poi, i Comuni e i Cantoni devono impedire abusi e sviluppi indesiderati e devono farsi carico di questo, come del resto di gran parte degli altri compiti attuativi. Saranno in prima linea loro a dover accompagnare e ammortizzare i cambiamenti strutturali incalzati dall'attuazione dell'articolo 75b Cost. nelle regioni alpine. Spetterà sempre a loro attuare progetti adeguati e stanziare i fondi necessari per garantire il successo del programma d'impulso 2016–2019 promosso dalla Confederazione nel settore del turismo.

Anche la popolazione delle regioni di montagna sarà direttamente interessata dalla legislazione sulle abitazioni secondarie: i Comuni e i Cantoni di queste regioni registreranno una contrazione dell'attività economica, ma trarranno anche i massimi benefici sul piano della preservazione dei valori paesaggistici. L'ampiezza delle

<sup>21</sup> RS 173.110

<sup>22</sup> RS 702

ripercussioni sui singoli Comuni delle regioni di montagna dipenderà da svariati fattori, per esempio dalla loro struttura economica, dal loro ruolo nel settore del turismo e dalla loro posizione. La legislazione sulle abitazioni secondarie toccherà quindi principalmente le regioni di montagna. Sul piano istituzionale, nei Comuni e nei Cantoni di queste regioni le ripercussioni si faranno sentire soprattutto in materia fiscale e sotto forma di onere per l'attuazione della legislazione.

### **3.3 Ripercussioni per l'economia**

Secondo uno studio di valutazione della sostenibilità<sup>23</sup> del progetto di legge in esame, commissionato dall'Ufficio federale dello sviluppo territoriale, la legge può favorire l'innovazione e di riflesso i cambiamenti strutturali nonché promuovere il ruolo del settore turistico. Sulla base delle analisi d'impatto<sup>24</sup> del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR), lo studio giunge tuttavia anche alla conclusione che in ragione degli effetti negativi sull'occupazione, sui redditi e sulle entrate fiscali, la valutazione delle ripercussioni economiche è nel complesso negativa. Occorre però sottolineare che le disposizioni del diritto esecutivo, il clima economico (soprattutto l'evoluzione dei tassi di interesse e la congiuntura economica) come pure le decisioni degli investitori avranno un impatto determinante sulle conseguenze economiche. La molteplicità dei fattori in gioco impedisce di prevedere con precisione gli effetti dell'articolo 75b Cost. sugli indicatori economici dell'occupazione, del prodotto interno lordo e del gettito fiscale.

Riguardo a questi indicatori economici, si stima che il fatturato nel settore del turismo e delle costruzioni nelle regioni di montagna sarà, nel 2025, di 440 fino a 790 milioni di franchi inferiore rispetto allo scenario di riferimento, ovvero dello sviluppo ipotizzato senza l'articolo costituzionale sulle abitazioni secondarie e la relativa legislazione. Ciò rappresenta lo 0,2–0,4 per cento del prodotto interno lordo secondo lo scenario di riferimento. Nel 2025, il mercato del lavoro perderà da 2700 a 4800 posti di lavoro, vale a dire lo 0,2–0,5 per cento della popolazione attiva secondo lo scenario di riferimento. Il calo dell'occupazione sarà in parte «esportato», poiché molti salariati nel settore delle costruzioni sono stati assunti all'estero.

Per effetto della legislazione sulle abitazioni secondarie, le collettività pubbliche dovranno mettere in conto nel 2025 un calo delle entrate fiscali (imposta sul reddito e imposta sul valore aggiunto) nell'ordine di 40–70 milioni di franchi all'anno. È tuttavia opportuno sottolineare che questi dati non tengono conto dell'impatto sulle imposte dirette (valore locativo, imposta fondiaria, imposta sul passaggio di proprietà, imposta sugli utili da sostanza immobiliare).

Sebbene alcuni Comuni e regioni potrebbero risentire profondamente delle ripercussioni economiche descritte sopra, le conseguenze a lungo termine paiono sopportabili sull'insieme dei territori interessati. Gli incentivi a favore dei cambiamenti struttu-

<sup>23</sup> Ecoplan (2014): Nachhaltigkeitsbeurteilung (NHB) des Zweitwohnungsgesetzes.

<sup>24</sup> BAK Basel Economics (2013): Conséquences de l'initiative résidences secondaires sur le développement régional du tourisme e de l'économie – Etat des lieux, relations de cause à effet et analyses fondées sur scénarios.

BHP Hanser und Partner AG (2013): Financement du tourisme sans résidences secondaires. Effets de l'initiative Weber sur le financement des établissements d'hébergement et des infrastructures touristiques. I due rapporti sono consultabili alla pagina [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Thèmes > Analyse d'impact de la réglementation (AIR) > Autres exemples >



rali necessari dovrebbero infatti garantire un miglior posizionamento del settore turistico nel lungo periodo.

### **3.4 Ripercussioni per la società**

Sul piano sociale entrano in gioco diversi aspetti settoriali: nei Comuni turistici, la popolazione residente avrà maggiori opportunità di trovare abitazioni a prezzi accessibili, ma gli effetti economici potrebbero in talune situazioni favorirne l'esodo. Alle generazioni future, il freno posto all'utilizzazione del territorio garantirà un margine di manovra leggermente superiore in materia di sviluppo del territorio.

La legislazione sulle abitazioni secondarie garantisce la parità di trattamento e, rispetto alla situazione attuale, contribuisce a migliorare la certezza del diritto. Dato che le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore sono libere nell'uso abitativo, con l'entrata in vigore della legge sulle abitazioni secondarie il loro valore crescerà rispetto allo status quo in ragione dell'offerta limitata di nuove abitazioni secondarie. I proprietari che venderanno i propri immobili ne trarranno dunque profitto. Questo effetto sarà leggermente attenuato dalla disposizione che autorizza un ampliamento delle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore soltanto se utilizzate come abitazioni primarie o abitazioni sfruttate a scopi turistici.

### **3.5 Ripercussioni per l'ambiente**

L'impatto della legge sul piano ambientale è nell'insieme positivo. Il fenomeno della dispersione insediativa e della frammentazione del paesaggio dovuto all'attività insediativa e alle infrastrutture di trasporto si è notevolmente aggravato negli ultimi decenni: oltre a rappresentare una minaccia per gli spazi vitali naturali di fauna e flora, ha effetti negativi sulla percezione del paesaggio. Ponendo un freno alla costruzione di abitazioni secondarie, la legislazione sulle abitazioni secondarie contribuirà a contenere il fenomeno della dispersione e della frammentazione del paesaggio, favorendo la preservazione nel tempo dei siti e dei paesaggi di valore per le generazioni presenti e future. Limitare l'attività edilizia permetterà inoltre di ridurre l'utilizzazione del territorio. È difficile stimarne i contorni, ma ipotizzando che ogni anno verranno costruite 2 500 abitazioni secondarie in meno rispetto allo scenario di riferimento, la superficie risparmiata ogni anno sarà pari a circa 50 ha. In 10 anni si potrebbero dunque preservare più di 500 ha di superfici naturali e coltivate. A livello locale gli effetti saranno considerevoli: rispetto alle perdite annuali di terre coltivabili in Svizzera, ciò rappresenta circa il 2 per cento. Il rallentamento della frammentazione del paesaggio, della dispersione insediativa e dell'utilizzazione del suolo avrà effetti positivi anche sulla biodiversità. Non è chiaro invece se la nuova legislazione avrà ripercussioni negative all'estero, con un aumento della costruzione di abitazioni secondarie. È inoltre difficile prevedere le conseguenze dei progetti e delle iniziative che saranno realizzati nel settore del turismo come misure di accompagnamento alla legislazione sulle abitazioni secondarie.

## **4 Programma di legislatura e strategie nazionali del Consiglio federale**

### **4.1 Rapporto con il programma di legislatura**

Il disegno di legge non è stato annunciato né nel messaggio del 25 gennaio 2012<sup>25</sup> sul programma di legislatura 2011–2015 né nel decreto federale del 15 giugno 2012<sup>26</sup> sul programma di legislatura 2011–2015. È tuttavia indicato emanare la legge in modo da poter rispettare nel limite del possibile il termine di due anni previsto nell'articolo costituzionale (art. 197 n. 9 cpv. 1 Cost.) per l'entrata in vigore delle disposizioni d'esecuzione.

### **4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale**

#### *Rapporto con la politica del turismo del Consiglio federale*

L'accettazione dell'iniziativa sulle abitazioni secondarie modifica considerevolmente le condizioni quadro dello sviluppo turistico nelle regioni interessate. Sulla base delle analisi effettuate dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), il 26 giugno 2013 il Consiglio federale ha presentato, in occasione dell'approvazione del rapporto sulla situazione strutturale del turismo svizzero e sulla strategia del Consiglio federale per il futuro, un pacchetto di misure in materia di politica del turismo. Questo pacchetto si fonda sulla Strategia di crescita per la piazza turistica svizzera approvata dal Consiglio federale nel 2010. Perfezionando gli strumenti di promozione dell'offerta ricettiva si vuole da un lato migliorarne l'efficacia, e dall'altro proporre adeguamenti alla luce delle conseguenze del nuovo articolo costituzionale sulle abitazioni secondarie, tenendo presente che l'ampliamento del margine d'azione finanziario della Società svizzera di credito alberghiero (SCA) avrà un peso rilevante.

Sulla base degli strumenti di promozione esistenti, ossia la Nuova politica regionale (NPR) e Innotour, verrà sviluppato un programma d'impulso 2016–2019, che consentirà di rafforzare il sostegno accordato al settore del turismo durante la fase di transizione nonché di accompagnare e ammortizzare i cambiamenti strutturali accelerati dall'iniziativa sulle abitazioni secondarie. In parallelo, si tratterà di sfruttare al meglio le opportunità che si prospettano sul piano dei nuovi modelli di crescita nel settore del turismo.

Il Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha avviato i lavori di attuazione del pacchetto di misure della politica del turismo, in particolare per quanto riguarda l'ottimizzazione della strategia di promozione del settore alberghiero. Il DEFR sta inoltre mettendo a punto un piano dettagliato per il programma d'impulso 2016–2019, che potrà essere presentato al Parlamento nel 2015, nel messaggio concernente la promozione della piazza economica negli anni 2016–2019. L'attuazione del pacchetto di misure della politica del turismo richiede la collaborazione dei Cantoni nel quadro della cooperazione ordinaria con la Conferenza dei Direttori Cantionali dell'Economia Pubblica (CDEP) e sarà coordinata con il processo di elaborazione della legge federale sulle abitazioni secondarie.

<sup>25</sup> FF 2012 305

<sup>26</sup> FF 2012 6413

La legge sulle abitazioni secondarie è in linea con gli obiettivi sovraordinati definiti nel Progetto territoriale Svizzera. La legge favorisce in particolare la preservazione degli spazi naturali e delle risorse considerate preziose nelle regioni di montagna. Inoltre, tiene conto in maniera adeguata dell'importanza di mantenere vitale il settore del turismo nelle regioni alpine e ritaglia un margine di manovra sufficiente per elaborare piani di sviluppo del turismo innovativi e rispettosi delle risorse, come auspicato nel Progetto territoriale Svizzera per le aree di intervento che incidono sul turismo. Per contro, il taglio dei posti di lavoro annunciato nel settore edilizio rappresenta un problema serio che interesserà i grandi centri alpini, ma in particolare anche le regioni periferiche e le valli laterali, già oggi toccate dal fenomeno dello spopolamento e dalla contrazione dei servizi di base. Il calo dell'occupazione rischierà di vanificare i tentativi di mantenere dinamiche queste regioni e di favorirne lo sviluppo sostenibile.

## **5 Aspetti giuridici**

### **5.1 Costituzionalità**

A ogni norma nella Costituzione è conferito pari rango all'interno dell'ordinamento costituzionale. Il legislatore non può dunque legiferare sulla base e alla luce di una sola disposizione costituzionale, bensì deve tenere conto, nelle sue riflessioni, di tutti gli aspetti costituzionali pertinenti e deve mediare la massima efficacia normativa ponderando gli interessi nel loro insieme. In particolare, se individua norme costituzionali contraddittorie, il legislatore deve soppesare tutti gli interessi, esaminando la Costituzione nel suo insieme, in modo da garantire la massima coerenza possibile. Nell'elaborare la legge sulle abitazioni secondarie, la Confederazione deve dunque tenere conto della disposizione costituzionale sulle abitazioni secondarie (art. 75b Cost.), soppesando di volta in volta anche le altre norme costituzionali.

L'articolo 75b capoverso 1 Cost. stabilisce che, in un Comune, sia la quota di abitazioni secondarie rispetto al totale delle unità abitative sia la superficie occupata da queste abitazioni non possono eccedere il 20 per cento. Ciò significa che l'allestimento dell'inventario delle abitazioni ai sensi dell'articolo 4 seg. richiederebbe anche un censimento nazionale delle superfici abitabili. La spesa da sostenere sarebbe tuttavia sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, poiché è lecito supporre che – applicando questo criterio supplementare – il numero di Comuni aggiuntivi che si vedrebbero imposto il divieto di costruire nuove abitazioni secondarie sarebbe esiguo. In virtù del principio secondo cui l'attività dello Stato deve essere proporzionata allo scopo (art. 5 cpv. 2 Cost.) e posto che, conformemente all'articolo 170 Cost., si deve tenere conto anche dell'efficacia dei provvedimenti della Confederazione, la legge sulle abitazioni secondarie non prevede un censimento nazionale della superficie lorda per piano utilizzata a scopo abitativo. L'obiettivo di limitare anche la superficie occupata dalle abitazioni secondarie configurato nelle disposizioni costituzionali sulle abitazioni secondarie, trova seguito nell'articolo 12 capoverso 3, che autorizza ampliamenti delle abitazioni costruite secondo il diritto anteriore soltanto se sono classificate come abitazioni primarie, abitazioni equiparate a quelle primarie o abitazioni sfruttate a scopi turistici. L'ampliamento delle abita-

zioni secondarie esistenti è invece escluso nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento.

La legge sulle abitazioni secondarie vieta unicamente la costruzione di abitazioni secondarie scarsamente utilizzate in Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento. La costruzione di abitazioni sfruttate a scopi turistici rimane invece possibile (art. 7 cpv. 1 lett. b). Questa disposizione è compatibile con l'articolo 75b Cost., poiché esso si riferisce esclusivamente alle abitazioni secondarie scarsamente utilizzate («letti freddi»), e non alle abitazioni che, certo, non sono occupate in modo permanente, ma di cui è garantita una certa intensità di utilizzo sulla base di un piano di sfruttamento («letti caldi»).

L'articolo 10 del presente disegno di legge parte dall'idea che imporre un divieto assoluto alla costruzione di abitazioni senza limitazioni d'uso potrebbe, in molti casi, entrare in conflitto con l'obiettivo di conservazione degli edifici protetti, poiché sarebbe difficile trovare persone disposte a finanziare gli interventi di conservazione di un edificio destinato ad abitazioni secondarie. Secondo l'articolo 78 capoverso 2 Cost., nell'adempimento dei suoi compiti la Confederazione è tenuta a prendere in considerazione gli obiettivi della protezione della natura e del paesaggio, avendo cura dei paesaggi, dei siti caratteristici, dei luoghi storici nonché dei monumenti naturali e culturali, che devono essere conservati integri quando l'interesse pubblico lo richieda. Va poi detto che l'obiettivo dell'iniziativa all'origine delle disposizioni costituzionali sulle abitazioni secondarie era precisamente di proteggere la natura, il paesaggio e il patrimonio nazionale.

I piani regolatori speciali inerenti a progetti che hanno raggiunto un elevato grado di concretizzazione richiedono di regola una pianificazione molto minuziosa. Una volta raggiunto un grado di dettaglio tale da poter dare praticamente per scontato il rilascio delle autorizzazioni edilizie a seguire, l'approvazione di questi piani crea un legame di fiducia. Trattandosi di piani regolatori speciali inerenti a progetti destinati alla costruzione di abitazioni secondarie, l'interesse legato alla realizzazione di questi piani è diametralmente opposto alla disposizione costituzionale sulle abitazioni secondarie, e ciò per il fatto che l'applicazione rigorosa di quest'ultima renderebbe nulli tali piani. Conformemente all'articolo 9 Cost., secondo cui ognuno ha diritto di essere trattato secondo il principio della buona fede da parte degli organi dello Stato, l'articolo 24 prevede dunque l'applicazione del principio di stabilità dei piani regolatori speciali inerenti a progetti destinati in gran parte alla creazione di abitazioni secondarie, se questi piani regolano gli elementi essenziali dell'autorizzazione edilizia e sono stati approvati prima dell'11 marzo 2012.

Vietando la costruzione di nuove abitazioni secondarie nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento, la legge sulle abitazioni secondarie restringe considerevolmente la garanzia della proprietà ai sensi dell'articolo 26 Cost. Tale restrizione si fonda tuttavia su una disposizione costituzionale chiara e specifica, ovvero l'articolo 75b Cost., ed è dunque compatibile con l'articolo 26 Cost. La legge sulle abitazioni secondarie tiene conto della garanzia dei diritti acquisiti, che va di pari passo con la garanzia della proprietà, poiché prevede che le abitazioni secondarie costruite secondo il diritto anteriore nei Comuni con una quota di abitazioni secondarie superiore al 20 per cento possano continuare a essere utilizzate a tale scopo. Spingendosi oltre, secondo un'interpretazione più ampia della garanzia

dei diritti acquisiti, le abitazioni primarie costruite secondo il diritto anteriore devono poter essere trasformate liberamente in abitazioni secondarie. Inoltre, tutte queste abitazioni devono poter essere anche rinnovate, ristrutturare o ricostruite nei limiti della superficie utile principale preesistente (art. 12 cpv. 2). Accordare il diritto di ampliare le abitazioni costruite secondo il diritto anteriore andrebbe invece ben oltre la garanzia dei diritti acquisiti sancita nella Costituzione, motivo per cui il disegno di legge non autorizza simili ampliamenti. La soluzione configurata permette dunque di tenere conto degli obiettivi perseguiti nell'articolo 75b Cost., vale a dire limitare non solo il numero di abitazioni secondarie, ma anche la superficie occupata dalle abitazioni secondarie.

## **5.2                                 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

La legge non viola alcuna norma cogente del diritto internazionale e soddisfa dunque i requisiti di conformità.

## **5.3                                 Delega di competenze legislative**

La legge incarica il Consiglio federale di emanare disposizioni che in parte esulano dal diritto esecutivo ordinario. Si tratta nello specifico dei seguenti articoli:

- articolo 4 capoverso 4: disciplinare alcuni requisiti riguardanti l'inventario delle abitazioni;
- articolo 7 capoverso 5: concretizzare i requisiti posti alle strutture ricettive organizzate e alle abitazioni ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 lettera c nonché l'obbligo di notifica per il cambiamento di destinazione di un'abitazione sfruttata a scopi turistici in un'abitazione primaria;
- articolo 15 capoverso 4: concretizzare i requisiti per la prova attestante la ricerca infruttuosa di persone disposte a utilizzare un'abitazione conformemente alla condizione d'uso.

La delega di queste competenze è accordata nell'interesse di una legislazione comprensibile e nell'ottica di un'attuazione flessibile adattabile alla pratica.